

Un Régime qui meurt :

Les Capitulations en Égypte

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 13 Décembre 1938, à 14 heures

PAR

Philippe GÉMAYEL

JURY :

Président :

Suffragants

}

M. Joseph BARTHÉLEMY

M. LE FUR

M. SCELLE

PARIS

LES ÉDITIONS INTERNATIONALES

47, Rue St-André-des-Arts

1938

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

AUX MORTS, à ceux qui ont payé de leur sang l'Indépendance de l'Egypte,

à l'Ame de Saad Zaghloul,

à Moustapha el Nahas pacha et ses Collaborateurs, qui triomphèrent à Montreux,

je dédie cette modeste contribution à l'histoire de la brillante Renaissance Egyptienne.

Ph. G.

La Faculté n'entend approuver ni désapprouver les opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. (Décision de la Faculté du 1^{er} juillet 1916).

Un Régime qui meurt :

Les Capitulations en Égypte

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 13 Décembre 1938, à 14 heures

PAR

Philippe GÉMAYEL

JURY :

Président :

Suffragants

}

M. Joseph BARTHÉLEMY

M. LE FUR

M. SCELLE

PARIS

LES ÉDITIONS INTERNATIONALES

47, Rue St-André-des-Arts

1938



INTRODUCTION

Ecrit par un égyptien, ce travail risquait de prendre le ton et l'allure d'un réquisitoire n'épargnant aucune partie de cet immense procès historique ; réquisitoire sévère contre la faiblesse et l'imprévoyance des Gouvernements d'Orient, réquisitoire aussi tranchant contre la diplomatie occidentale toujours en éveil, toujours active lorsqu'elle a rencontré des occasions d'élargir ses privilèges au détriment de la souveraineté Ottomane. Parler des Capitulations, c'est parler fatalement des tribulations qu'eurent à subir les pays d'Orient, notamment l'Egypte du siècle dernier. Triste époque que celle où les chancelleries étaient parvenues à transformer en une réelle occupation envahissante les premiers traités Turcs d'apparence inoffensive. Mais, en abordant ce sujet, nous nous sommes promis d'imposer le silence à nos sentiments pour nous consacrer totalement au côté technique et historique du problème.

Le champ d'étude est ici immense : quatre siècles d'histoire, quatre siècles où sont entrés en jeu une foule de facteurs, tantôt apparents, tantôt occultes et qui eurent pour conséquence d'ouvrir à l'Europe un vaste domaine commercial et politique dans la Méditerranée orientale.

Ces facteurs, nous les déterminerons avec plus de clarté lorsque nous tâcherons de reconstituer l'atmosphère où naquirent les Capitulations, lorsque surtout nous suivrons pas à pas l'évolution capitulaire. Nous ne pouvons avoir la prétention d'étudier avec une précision mathématique les relations de l'empire Ottoman avec la plupart des nations du monde civilisé : un tel travail dépasserait de beaucoup la portée du présent ouvrage. On a d'ailleurs tellement écrit contre ou pour les Capitulations qu'il devient vraiment dif-

ficile d'y trouver un problème non encore résolu ou un point de vue entièrement nouveau. Cette serre magnifique, où vécut, à l'abri des intempéries, les Européens d'Orient, a été visitée par tous les botanistes et tous les jardiniers du monde. Tout y a été étiqueté et classé. Maintenant le régime capitulaire a vécu ; et le seul intérêt, si intérêt il y a, de cette thèse, réside dans sa présentation chronologique immédiatement après la conférence de Montreux.

Avant ces accords, qui ont aboli pour toujours les privilèges, régnait en Egypte un système juridique bien plus rationnel et unifié que celui du siècle précédent, la Réforme. Fille de laborieuses et pénibles négociations, elle portait en elle-même les germes de sa ruine : son évolution fut beaucoup plus lente que celle du pays où elle s'appliquait à concilier les intérêts de tous. Nombreux sont les auteurs qui reconnaissent son caractère provisoire. Lamba écrivait, déjà, vingt ans à peine après la création des Tribunaux Mixtes : « Certes, « si la « Réforme » ainsi réalisée devait être le dernier mot « de cette évolution, le présent fait à l'Egypte, au prix de son « autonomie judiciaire, serait chèrement payé. Mais, pour « ceux qui, comme nous, considèrent que les Tribunaux « Mixtes ne sont qu'une étape nécessaire, inéluctable si l'on « veut, mais néanmoins qu'une étape entre la multiplicité des « anciennes juridictions consulaires et la juridiction vraiment égyptienne de l'avenir, ils constituent au contraire, « un trait d'union aux résultats les plus féconds » (1). Monsieur G. Meyer, quoique moins catégorique, ne peut s'empêcher de dire : « Il n'est pas douteux que le régime actuel, à « la fois protecteur des intérêts étrangers, mais passablement « rétrograde dans ses principes et dans ses applications, ne « doive être amendé dans certaines de ses parties » (2).

L'opinion de lord Milner, fixée dans l'article XI du fameux Memorandum, se passe de commentaires. « Sa Majesté « Britannique reconnaît que le régime des Capitulations existant tant en Egypte ne s'accorde plus avec l'esprit du temps, ni « avec l'état actuel de l'Egypte ». Ce sont là des avis européens ; il nous semble inutile de reproduire le nôtre. Mr.

(1) *De l'Evolution de la Condition Juridique des Européens en Egypte*, page 103 (H. Lamba, Paris, 1896).

(2) *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations*, page 13 (G. Meyer, Paris, 1930).

G. Meyer l'exprime mieux que nous quand il affirme que « la « politique du Gouvernement Egyptien a tendu sans arrêt « à saper le régime actuel, devenu à ses yeux incompatible « avec la dignité d'un pays reconnu pleinement souverain « par tous les Etats du Monde, inconciliable surtout avec le « développement normal du régime constitutionnel que « s'est donné l'Egypte » (1). Mais il y a mieux ; Du Rausas, l'un des auteurs les plus compétents en la matière, n'hésite pas à dire, en parlant des Capitulations : « Le régime qu'elles « organisent cependant a changé de caractère ; normal à « l'origine. Il est à cette heure un régime d'exception » (2). Et c'est bien la voix de l'Egypte entière qui lançait un appel au Roi Fouad, lors du cinquantenaire des Tribunaux indigènes ; Abdel Aziz Fahmi Pacha savait que sa voix devenait la voix Nationale lorsqu'il demandait à son Souverain de déclarer que « l'Egypte mérite aujourd'hui de jouir, comme « toutes les nations, du droit d'être indépendante dans l'administration de sa Justice entre tous les habitants de son « territoire ».

D'ailleurs, vis-à-vis des problèmes qui concernent intimement la vie nationale, l'opinion des Gouvernements et des chancelleries étrangères n'est plus toute-puissante ; il y a à côté d'elle, plus forte et plus tenace, la volonté de la Nation. Or, en Egypte l'indolence et le fatalisme aveugle tendent à disparaître ; une personnalité égyptienne est née. Les cinquante dernières années ont lancé le pays dans un mouvement de renaissance d'une rapidité remarquable. L'Egyptien d'aujourd'hui n'est plus le serf d'autrefois ; il a conscience de ses droits. Comment les Capitulations auraient-elles pu vivre encore dans un milieu qui tendait à les étouffer ? Le droit signifie égalité et les Capitulations signifient privilèges ; du jour où l'Egyptien a connu ses droits, les Capitulations étaient condamnées. Les étrangers eux-mêmes, les étrangers sincères, ceux qui ne forment pas en Egypte un clan d'indésirables, ceux-là ne peuvent que se féliciter des résultats de la Conférence de Montreux. Et, pourtant, cette dernière les dépouille de leurs privilèges et de leurs immunités. En d'autres termes,

(1) G. Meyer, *Op. cit.*, pages 15 et 16.

(2) *Le régime des Capitulations dans l'empire Ottoman*, T. I, p. 22, Pélissié Du Rausas, Paris, 1902.

les étrangers deviennent les égaux des Egyptiens et c'est là pour eux la garantie la meilleure ; l'hospitalité devient librement consentie au lieu d'être imposée. L'inégalité de traitement pouvait à tout moment déclencher un mouvement de xénophobie d'une puissance telle que ni le Gouvernement ni les chancelleries n'eussent pu le mater. La force ne peut pas éteindre la haine ; elle l'exacerbe.

Les cabinets européens qui faisaient autrefois tant de réserves et demandaient tant de garanties ont eu à Montreux la main heureuse ; tout comme le Gouvernement Egyptien ils ont gagné la partie, car leurs nationaux, désormais égaux des fils de l'Egypte, pourront continuer en toute sécurité leur collaboration féconde à la vie commerciale, agricole et industrielle du pays dont ils ont fait une patrie d'élection. Car, en Egypte, les colonies étrangères jouent un rôle de premier plan ; l'Egyptien, essentiellement agriculteur, n'a commencé que récemment à s'intéresser au commerce. Cette branche de l'activité nationale est encore en très grande partie l'apanage des européens et les capitaux qu'elle absorbe s'élèvent à des centaines de millions de livres. Certains sont allés jusqu'à dire que... « Les intérêts étrangers représentent les deux tiers » environ de la valeur vénale du sol possédé par la population de race égyptienne » (1).

Il serait utile de rappeler que certains de ces capitaux viennent directement de l'étranger ; ce sont ceux des grandes entreprises commerciales et bancaires. Quant aux fortunes particulières, très loin d'être négligeables, elles ont été toutes faites dans le pays. Bien peu d'étrangers sont venus riches en Egypte, bien peu y sont réellement pauvres.

L'esprit de conciliation du Gouvernement Egyptien ne peut être mis en doute par les hommes de bonne foi. Pour rassurer les étrangers et leur éviter toute panique, il a admis un délai de douze ans avant de les soumettre aux Tribunaux locaux ; de telle sorte que l'évolution prévue se produira sans heurts ni violences. Cette attitude, l'Egypte peut en être fière. A une époque où le droit international semble être devenu un mot vide, à une époque où les traités ne semblent même plus avoir la valeur que leur accordait Bethmann Hol-

(1) Van Ackere : président de la Cour d'Appel mixte d'Alexandrie, Préface, *Le Statut contemporain des Etrangers en Egypte*.

weg : celle d'un chiffon de papier, l'Egypte, pourtant nouvelle venue dans le concert des nations modernes, accepte de se plier aux règles du droit — ce n'est pas là une preuve de faiblesse. La politique du fait accompli suit partout son cours ; c'est monnaie courante au XX^e siècle. Si l'Egypte avait par acte unilatéral aboli tous ces vieux privilèges qui l'épuisent, qu'auraient pu faire les Puissances ? Ou la guerre ou des protestations platoniques. Or la guerre, a été évitée dans des conflits bien plus graves qu'une abolition unilatérale des Capitulations, et d'ailleurs le nombre des nations et la divergence de leurs intérêts était la meilleure garantie de paix. Quant aux protestations platoniques, elles restent partout lettre morte. Il y a bien le facteur Angleterre, mais nous en parlerons plus tard.

C'est donc une expression de bienveillance et non une garantie que ce délai de douze ans. La garantie de leurs droits, les étrangers la trouveront dans l'équité des tribunaux et du Gouvernement. Si l'on traçait un diagramme de l'évolution capitulaire en Egypte on constaterait que la courbe descendante est bien plus harmonieuse que la courbe ascendante. Celle-ci en effet commence par grimper petit à petit, c'est l'époque des Capitulations écrites appliquées *stricto sensu*, rapidement la courbe monte en clocher, comme disent les hommes de sciences, c'est l'époque du régime coutumier ; puis la courbe baisse et se maintient en palier, c'est l'époque de la Réforme, enfin la courbe baisse graduellement et s'éteint sans chocs, c'est la période transitoire qui vient après les accords de Montreux.

Nous nous attarderons dans cet ouvrage sur l'époque où la courbe était à son point culminant, celle du droit coutumier, véritable néoplasme greffé au flanc de l'Etat. L'étude approfondie montrera que les Puissances ne furent pas seules responsables de cette anarchie et que le Gouvernement Egyptien fut souvent au dessous de sa tâche. Ce n'est qu'à partir du règne d'Ismail, ce grand méconnu, que l'Egypte commence à se ressaisir. Au chapitre de la création de la Réforme le rôle joué par Ismail Pacha se révélera dans toute son ampleur.

Quoique la Sollicité de 1535 soit devenu, par suite de l'évolution historique, le Solliciteur de 1856, quoique les Capi-

tulations aient porté atteinte à la souveraineté nationale, il serait absurde et ingrat de nier la part active apportée par les étrangers au relèvement de l'Égypte et à sa renaissance. La collaboration étrangère a été nécessaire dans tous les domaines. L'empire Ottoman a donné de brillants soldats, mais bien peu d'administrateurs. En 1517, à leur entrée en Égypte, les Osmanlis y trouvèrent une civilisation très nettement supérieure à la leur. L'architecture, la littérature et le commerce égyptiens étaient à une époque d'or. De cette situation magnifique que restait-il à l'avènement de Mohamed Ali ? Un chaos. Trois siècles d'administration ottomane avaient suffi pour tout détruire. Le nouveau Khédive dut penser à tout ; tout était à créer. C'est là que la collaboration européenne s'est montrée précieuse. Cette collaboration est encore nécessaire ; elle devra cependant être assainie, canalisée vers le progrès du pays ; désormais les étrangers d'Égypte ne seront plus des étrangers « d'exportation », mais des éléments sains et choisis incapables de nuire à la réputation de leurs pays d'origine. C'est d'ailleurs dans ce sens que les ordonnances françaises de 1681 et 1778 ont été portées. Sur ce chemin la Réforme avait déjà accompli un grand pas ; la convention de Montreux fera le reste.

Pour juger de l'attitude future du Gouvernement Egyptien vis-à-vis des étrangers, nous nous contenterons de reproduire ici un mot de Nahas Pacha le négociateur de Montreux qui, s'adressant aux étrangers, leur dit : « Vous aimez l'Égypte » et elle vous aime... c'est la terre bénie, la terre promise » de l'amitié, que cette amitié continue à commander nos » rapports. Ainsi nous travaillerons les uns et les autres » à ajouter au bien être du pays dont dépend votre bonheur » individuel. Et, les uns et les autres, nous ne perdons pas » de vue que l'Égypte indépendante a besoin de l'effort de » tous ceux qui habitent sur son sol et que cette terre de » tolérance veut être une oasis de paix où chacun pourra » se livrer, sans crainte de bouleversement ou de révolu- » tion, dans le respect de la loi et de soi-même, aux occupa- » tions fécondes, que celles-ci aient un caractère financier, » économique, social, artistique ou intellectuel » (1).

(1) Discours de S. Exc. Nahas Pacha à la Municipalité d'Alexandrie, 4 juin 1937.

Il nous reste un mot à dire ici qui éclairera le lecteur, sur le système suivi dans l'ouvrage. C'est ici autant un travail d'histoire que de droit. Nous avons donc suivi l'ordre chronologique des faits en divisant la thèse en six chapitres, coïncidant chacun à une époque importante de la vie capitulaire en Égypte.

Notre but n'a pas été scientifique seulement ; d'autres plus qualifiés ont déjà traité avec beaucoup plus de compétence les côtés techniques. Si ce travail d'un chrétien parvient à rassurer les pusillanimes et à leur montrer la réelle douceur du caractère égyptien, si les lecteurs en déduisent qu'avec ou sans Capitulations, il y a en Égypte une large hospitalité et une équitable justice, alors, alors surtout nous aurons atteint le but réel de cet ouvrage.

CHAPITRE I.

Etymologie, Définition et Origine des Capitulations.

I. — Étymologie

Appliquée au sens strict donné au mot Capitulations, l'étymologie supposée de ce mot n'y ajoute aucune lumière. Tout comme l'étude des origines scientifiques des Capitulations elles-mêmes, elle erre dans le domaine des hypothèses. Mais tandis que le problème originel des Capitulations présente une importance de premier plan, l'étymologie, surtout lorsqu'elle demeure si vague, sombre dans l'indifférence.

Du Rausas, d'accord avec Antoine Gallant, fait dériver le mot capitulation du terme « Capitulum », de base latinité, et qui signifie chapitre, offrant ainsi une analogie avec les traités divisés eux-mêmes en chapitres.(1). Féraud-Giraud adopte lui aussi cette étymologie (2). M. G. Meyer en signale encore une autre qui aurait sa source dans la langue italienne, où « Capitulazione » signifie « accords, conventions ». Mr. G. Dykmans, tout en admettant la théorie de Du Rausas, rapporte d'autres hypothèses dont la plus intéressante est celle où il assimile les Capitulations à des « trêves », intervenues dans les luttes christiano-islamiques (3). « Autrefois en effet, on traduisait le mot capitulations par le mot arabe « Soulh » c'est-à-dire trêve momentanée, accord provisoire ».

Moins ambitieux, nous ne monterons pas si loin dans l'histoire du mot et nous nous contenterons du sens actuel donné par la langue française et qui s'adapte on ne peut mieux à la

(1) Du Rausas, *Op. cit.*, T. I, p. 1.

(2) Féraud-Giraud, *Juridiction française*, p. 88, N° 1, cité par Meyer dans *l'Égypte contemporaine et les capitulations*, p. 23.

(3) G. Dykmans, *Le Statut Contemporain des étrangers en Égypte*, p. 12.

définition des traités que nous allons étudier. Capitulation signifie, dans la belle clarté française d'aujourd'hui : accommodement entre deux parties. N'y a-t-il pas là de quoi nous dispenser d'entrer dans le domaine de problématiques hypothèses ?

II. — Définition

« On convient généralement d'appeler Capitulations les « traités conclus entre la Porte et la France d'abord, puis « entre la Porte et les Puissances occidentales à partir de la « Charte octroyée, au mois de Février 1535, à Constantinople, « à Jean de la Forêt, ambassadeur du roi très chrétien, François I^{er}, par le Grand Vizir Ibrahim Pacha, au nom du Sultan Suleyman II, Commandeur des croyants et Empereur de Turquie » (1). Cette définition est exacte et s'apparente à celle que donne Du Rausas. Cependant, à l'encontre de la thèse égyptienne, les Puissances ont toujours tendu et presque toujours réussi à donner aux coutumes greffées sur les traités la même force que les traités eux-mêmes. Ce qui reviendrait à dire que la définition précédente ne comprend que les textes écrits, alors qu'elle devait comprendre aussi les coutumes ; et les coutumes, hélas ! ont dépassé, doublé, et déformé les textes. D'autres définitions plus significatives ne se bornent pas à signaler les traités, elles en déterminent aussi le but ; la Grande Encyclopédie dit des Capitulations « Traités qui « garantissent aux sujets des nations chrétiennes, qui résident temporairement ou d'une manière permanente dans « les pays dits hors chrétienté, spécialement dans les pays « musulmans, le droit d'être soustraits dans une large mesure, « à l'action des autorités locales et de relever de leurs autorités nationales, représentées par leurs agents diplomatiques et leurs consuls ».

III. — Origines (avant 1535)

« Comment te prendraient-ils pour juge quand ils ont le Torak ».

— (Le Coran)

« S'ils viennent à toi, juge parmi eux ou éloigne-toi

(1) Meyer, *op. cit.*, p. 23.

d'eux ; car, si tu l'éloignes, ils ne te nuiront en rien ; mais si tu juges, juge avec équité, car Allah aime les équitables ».

— (Le Coran)

« Je ne veux plus voir à partir d'aujourd'hui les musulmans hors de leurs mosquées, les chrétiens hors de leurs églises, les Juifs hors de leurs temples » (1).

— (Mohamed II)

« Que les adeptes de l'Evangile soient régis par ce qu'Allah y a mis ».

— (Le Coran)

« Il n'y a rien à espérer du monde musulman ni pour sa propre réforme, ni pour les chrétiens que le malheur des événements a placés sous ses lois » (2).

— (Guizot)

Deux idées se dégagent des phrases que nous venons de citer ; deux idées qui sont les pôles de notre sujet. D'un côté les principes de tolérance islamique si largement pratiqués lors des conquêtes arabes, de l'autre la systématique méfiance européenne. Tolérance sincère et méfiance justifiée ne peuvent coexister ; forcément les torts sont d'un côté si l'on part de ce principe. Une étude approfondie des circonstances où naquirent les Capitulations montrera que l'origine réelle ne réside nullement dans le sectarisme religieux des deux parties. Car, si l'Europe a accusé l'Islam de fanatisme, l'Islam peut à ce sujet lui opposer l'histoire européenne ; elle est éloquente. D'ailleurs, le fait même d'avoir accordé les Capitulations aux Puissances occidentales, à une époque où celles-ci reculaient devant la force ascendante de l'Empire Ottoman, prouve bien que les Empereurs de Constantinople, à l'apogée de leur gloire, savaient respecter la foi d'autrui. Pourquoi le regrettèrent-ils ensuite ? Le développement de cette étude nous le fera savoir.

Les Capitulations, ces plaies dont s'est plaint amèrement

(1) Rapporté par Sadek Fahmy Bey dans son *Introduction philosophique et historique à l'explication du Code Civil*.

(2) Guizot, *Mémoires*, T. VII, p. 240, cité par Du Rausas, T. I, p. 122.

l'Orient, d'où sont-elles venues ? Dans quelles circonstances historiques sont-elles nées ?

Il est un fait certain : des traités qui réglementent les relations entre deux races et non entre deux pays ne peuvent être le résultat d'un choc subit ni la conséquence d'un événement imprévu. Les mouvements de rapprochement, qui permettent à deux blocs de peuples de religions différentes (à une époque où l'on prenait les armes pour le croissant et pour la croix) d'entrer en contact autrement que par le choc des glaives, ne peuvent survenir qu'après de longues préparations. Le temps, cet impassible pacificateur, y joue un rôle patient et continu.

Rien ne peut établir des frontières étanches entre les races fussent-elles ennemies; des points de rencontre se créent, se développent, se pénètrent si bien que les civilisations se superposent et se complètent. Le Christianisme ne pouvait pour toujours ignorer l'Islam et l'Islam devait fatalement un jour collaborer avec le christianisme. Tous deux installés sur les bords de cette Méditerranée, depuis toujours centre du monde, ils devaient se soumettre à cette loi des échanges aussi vieille que l'humanité. « Il est en effet digne de remarque que, outre toute considération, le commerce porte en soi une immense force d'expansion et crée des débouchés bien avant tout arrangement politique » (1)

On a signalé des situations et des traités analogues aux Capitulations bien avant l'époque qui nous intéresse. Déjà « en 526 av. J. C. le roi Amasis avait concédé aux marchands grecs le droit d'avoir des magistrats chargés de juger, d'après les lois de la Grèce, leurs nationaux commerçants en Egypte » (2)

Le Jus Gentium n'était-il pas appliqué à Rome ? (3) Mais, ces précédents ne concernent pas notre sujet puisque, d'après leur définition même, les Capitulations concernent les chrétiens établis en pays Islamique.

Alors que le christianisme, celui d'Europe surtout, igno-

(1) Dykmans, *Le Statut Contemporain des étrangers en Egypte*.

(2) H. Lamba, *De l'évolution de la condition juridique des Européens*

(3) Voir Pélissié Du Rausas, *Les capitulations dans l'empire Ottoman, en Egypte*, p. 21.

rait l'Islam, l'Islam connaissait fort bien le christianisme. Le Coran parle de la religion de Jésus et la classe parmi les religions révélées que l'Islam respecte. On connaît le mot « Le christianisme est le judaïsme perfectionné et l'Islamisme est le christianisme perfectionné ». Toujours est-il que le premier geste des conquérants musulmans arabes milite hautement en leur faveur. A une époque où le droit ecclésiastique tâtonnait dans les ténèbres européennes le Khalife Omar accordait aux chrétiens de Jérusalem la première Capitulation connue, en 636.

Lors de l'entrée des arabes en Egypte, les conquérants laissèrent aux coptes leurs biens; comme ils appliquaient strictement la loi Islamique, ils soumirent les non musulmans à un impôt spécial désigné par le Coran sous le nom de Djizié. Cet impôt de capitation a été depuis aboli ; mais, suivant la loi religieuse, son principe demeure et, dans un état musulman non laïcisé, il serait applicable de plein droit.

Plus tard, au IX^e Siècle, alors que la civilisation islamique brillait déjà d'un très vif éclat, il y eut un nouveau contact islamo-chrétien, européen cette fois. Nous laissons ici la parole à Du Rausas. « Les ambassades solennelles qu'échangèrent, au commencement du IX^e siècle, l'empereur Charlemagne et le Khalife Haroun Al Rachid ne furent pas, quoi qu'en aient dit les chroniqueurs du temps, de simples visites de politesse ou de curiosité internationale ; elles eurent un résultat pratique : le Khalife s'engagea à accorder des garanties et des facilités commerciales aux Francs qui viendraient en Orient, munis de l'autorisation préalable de l'Empereur » — « On sait que, dès cette époque, le roi de France put obtenir pour ses sujets des facilités d'accès et de commerce ; des Juges nationaux furent alors commissionnés par leur Souverain et chargés en Orient de surveiller, juger et punir les Francs établis dans les échelles » (1). Il serait intéressant de rechercher le pourquoi de ces garanties. Nous sommes au IX^e siècle, au moment où « la chanson de Roland parlait des idoles du roi Marsile », ou l'Islam, religion essentiellement

(1) G. Meyer, *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations*, p. 24 et renvoi à Féraud-Giraud.

monothéiste, était incessamment traité d'idolâtrie par les chrétiens d'Europe. Haroun Al Rachid, Khalife des musulmans, savait qu'il était écrit « Que les adeptes de l'Evangile soient régis par ce qu'Allah y a mis ». D'un côté donc, des Francs ignorants ; de l'autre, des Arabes pleins de tolérance. L'ignorance, voilà l'origine. Ces premières garanties ne survécurent pas à l'empereur qui les avait obtenues.

Et cela nous mène à l'époque des Croisades. Un coup d'œil sur la situation du bassin Méditerranéen s'impose. L'Empire d'Occident avait disparu en 475 ; des nations nouvelles, féodales et presque barbares, avaient pris sa place. « A la conception de l'empire se substitua la notion de « chrétienté gouvernée par Rome ». L'empire de Byzance agonisait et finissait en pourriture. Par contre, en Orient, un nouveau venu, l'Islam, s'était répandu avec une rapidité incroyable. Le Coran religieux et conquérant avait déjà arraché à l'empire d'Orient et au Christianisme la Syrie, la Palestine, l'Egypte. L'Espagne était devenue arabe. Du Côté de l'Asie le croissant allait de victoire en victoire. Deux doctrines désormais se partageaient les rives de la Méditerranée. D'un côté, la croix avec son faisceau de Nations et de féodalités sortant à peine des langes de la civilisation, de l'autre, le croissant victorieux, porté par les bédouins d'Arabie jusqu'aux confins du Monde connu et installant partout sur son passage une renaissance littéraire et scientifique admirable. L'église menacée de perdre ses fidèles, les féodaux craignant de perdre leurs fiefs, il n'en fallut pas plus pour déclencher les Croisades. Dieu le veut, cria-t-on partout en Europe. Dieu le veut, cria-t-on aussi dans les puissantes républiques maritimes qui, depuis l'installation de l'Islam en Orient, étaient en quête de marchés pour leurs produits, car l'Eglise avait interdit de commercer avec les infidèles (1).

Et l'Europe vint en Orient. Nous n'étudions ici l'histoire qu'en tant que créatrice d'atmosphère ; il est donc inutile d'entrer dans les détails militaires.

Les Croisades absorbent près de deux siècles de l'his-

(1) Voir Baha El Din Barakat, *Des privilèges et immunités des étrangers en Egypte*, p. 54, cité par Meyer, p. 34.

toire européenne ; leurs résultats furent considérables. Exode de peuples entiers plutôt que guerres organisées, elles furent, au point de vue militaire, un échec lamentable pour les Puissances occidentales, mais au point de vue pénétration de races, au point de vue social et scientifique, au point de vue économique leurs conséquences furent incalculables. Si le dicton « à quelque chose malheur est bon » est vrai, il est à coup sûr applicable aux Croisades. Dans ces luttes épiques, où les adversaires s'entretenaient non pour une patrie mais pour une idée, les deux races commencèrent à se connaître. Les Européens avaient beaucoup à apprendre ; ils apprirent beaucoup en Orient et celui-là a raison qui a dit que la civilisation européenne n'est que le développement des éléments orientaux et byzantins greffés sur l'arbre européen.

A l'époque des Croisades se place une série de traités entre les villes maritimes qui avaient contribué à la conquête et les princes chrétiens établis par les croisés (1). En 1098 Gênes obtient une charte du prince d'Antioche. Le roi de Jérusalem en accorde une à Venise en 1123, une autre à Marseille en 1136. Puis, les musulmans ayant reconquis la Terre Sainte, c'est avec eux que traitent désormais les Villes Commerçantes. Après la Charte d'Omar, l'accord Charlemagne-Haroun Al Raschid et le traité Egypto-Vénitien de 971, le traité accordé par Saladin en 1173 à la république de Pise semble être le premier document commercial signé entre musulmans et chrétiens. On voit ensuite Montpellier installer un consul en Palestine (1243), et Marseille en nommer un à Tunis en 1250. Saint-Louis, malgré sa défaite, obtient la nomination de Consuls français à Alexandrie et à Tripoli (1251). — Décidément les arabes musulmans avaient l'âme grande.

La tenacité avec laquelle les villes commerçantes travaillent à maintenir leurs relations avec l'Orient est remarquable. En pleine époque de troubles et de guerres, Gênes et Venise, avant tout commerçantes, traitent plusieurs fois avec les Sultans d'Egypte. Leurs relations, souvent rompues mais toujours reprises, s'échelonnent en plusieurs traités

(1) Voir Du Rausas, page 12.

dont le dernier, passé avec le Sultan Chaaban, leur accorde des privilèges pour le commerce très important des épices. La découverte de la route du Cap de Bonne-Espérance, survenue peu après, porta au commerce de Venise et de Gênes un coup dont il ne devait plus se relever.

Du Rausas signale que les Consuls de Louis IX sont nommés par le roi, non par les Villes. Tous les auteurs que nous avons consultés sont d'accord pour faire de cette charte de 1251 l'origine première de la Capitulation de 1535, la charte de 1251 ayant été suivie de privilèges accordés aux Français et aux Catalans en 1507 et renouvelée par Selim I lors de l'entrée Ottomane en Egypte (1517), puis confirmée par Soliman en 1528, quelques années avant la Capitulation octroyée à François 1^{er}.

Nous venons de voir pour la première fois l'installation des Consuls en Orient ; il est nécessaire de définir leur position. « Les contestations qui naissaient entre les marchands et marins allant aborder dans ces ports (ceux de « Syrie et d'Egypte) étaient tranchées par des magistrats « spéciaux généralement élus par les négociants et qui portaient le nom de Consuls » (1). « Dix Marseillais réunis « en pays étranger pouvaient élire un Consul » (2). De simples arbitres au début, les Consuls deviennent peu après les « représentants des associations communales ou commerciales des Villes méditerranéennes, auxquelles se rattachaient, comme autant de groupes isolés, les petites colonies établies en Orient ». Les sentences consulaires étaient arbitrales et le Consul faisait un peu le courtier. L'exécution coercitive ne commence à prendre place qu'à partir de 1535.

Nous n'avons étudié jusqu'à présent que deux rôles : le rôle européen et le rôle musulman arabe ; or il en reste un troisième, le plus important de tous, le rôle ottoman. Il est nécessaire de spécifier ici que l'héritage recueilli par l'Egypte en matière de capitulations est tout entier d'origine ottomane. Les Sultans d'Egypte avaient bien accordé des

(1) Lamba, page 7.

(2) Lamba, page 7, citant Montreuil, *Consulats Marseillais dans le Levant*.

chartes aux républiques vénitienne et pisane ainsi qu'à la France, mais ces chartes n'avaient ni la portée ni la signification des Capitulations accordées plus tard par la Turquie.

La vallée du Nil entre dans l'Empire Ottoman en 1517 pour ne s'en détacher en fait qu'à l'occupation britannique de 1882, en droit à la déclaration du protectorat (1914). Au XIX^e siècle, elle n'était plus que Vassale de Constantinople, mais elle s'était engagée à respecter les traités, passés et futurs, entre la Porte et les Puissances. Il en résulte que le destin de l'Égypte est lié à celui de la Turquie et, s'il y eut certaines différences dans l'application des Capitulations, ces dérogations ne peuvent dater que du jour où Mohamed Ali devient Vice-Roi Vassal.

Ceci établi, nous nous voyons dans l'obligation de jeter un coup d'œil sur ce que les Turcs ont fait de ce pays qui, en 1517, jouissait de la civilisation la plus brillante. Les Arabes vivaient en bons termes avec les chrétiens autochtones. Peut-on en dire autant des Turcs ? Il semble que non et le fait serait dû, suivant Du Rausas, à ce que « les Turcs » apportaient dans la manifestation de leur foi nouvelle les « qualités et les défauts des races jeunes et fortes ». Nous avons pourtant cité en tête de ce chapitre le mot significatif de Mohamed II. Mais il y a mieux, au lendemain de l'entrée des Ottomans dans la capitale de l'Empire d'Orient, capitale alors chrétienne, le Sultan réunit les patriarches des différentes églises ainsi que les rabbins de la communauté juive et leur conféra, dans un geste plein de tolérance, le pouvoir de juger les litiges survenant entre corréligionnaires dépendant de leurs sièges. C'est de cette époque que datent les tribunaux patriarcaux dont la compétence s'est de plus en plus restreinte jusqu'à ne plus concerner que les questions de statuts personnels intimement liées à la religion. On leur a même, par suite d'abus et dans le but d'unifier la justice, soustrait la gérance des biens des mineurs ainsi que la nomination des tuteurs (1), désormais soumises aux Méglis Hasbis, sortes de conseils de famille, présidés par un Juge assisté d'un notable et d'un membre de la communauté du mineur.

(1) Décret impérial de Février 1856.

Il serait puéril de passer sous silence les tribulations qu'eurent à subir les chrétiens d'Orient. Elles étaient fatales; minorité infime dans des pays entièrement musulmans, la population chrétienne devait se sentir dans une position des plus délicates. Sans pouvoir déterminer une date précise du mouvement antiminoritaire, nous croyons qu'il s'est développé parallèlement à la puissance ottomane. Il est certain que les Arabes, en répandant leur civilisation, avaient installé avec elle l'esprit de tolérance du Coran. En Egypte, l'entrée des Turcs marque le déclin de cette civilisation libérale et, l'ignorance éteignant peu à peu la lumière, le pays entra dans les ténèbres. C'est à cette époque que remontent les ennuis des chrétiens; on ne peut les attribuer qu'à l'ignorance totale où sombraient les provinces de l'Empire Ottoman. Si sévère que soit l'histoire, elle ne dira jamais assez les vicissitudes de l'administration impériale ottomane. Après trois siècles d'occupation réelle en Egypte, les Turcs n'y ont laissé aucune trace, aucun monument, aucun projet d'utilité publique. Il semble que ces conquérants se soient ingéniés à répandre dans les provinces de l'Empire l'ignorance et la misère. Les provinces n'étaient intéressantes qu'en tant que productrices d'impôts; c'est là qu'excellait la Turquie. Selim I, en prenant possession de Damas, y établit des impôts si lourds que la population en fut écrasée; Il n'épargna même pas les filles publiques (2). Les impôts de certaines provinces étaient affectés aux femmes du palais. Certaines taxes de Damas étaient consacrées à la septième femme du Sultan, elle nommait des percepteurs spéciaux et souvent la taxe était perçue deux fois. Le mot d'Ahmed el Djazzar: « Le Sultan est comme les filles, il se donne à qui lui offre davantage » (3) caractérise le système.

Comme ce chapitre a l'année 1535 pour limite, et la conquête ottomane ayant eu lieu en 1517, il n'y a lieu de signaler que le renouvellement par Sélim I, puis par Soliman, des chartes octroyées aux Français et aux Catalans, et le transfert du Khalifat à Constantinople. Plus tard nous verrons

(1) Les Malheurs, *Histoire de la Syrie et du Liban* (Amin el Rihani), Ouvrage arabe.

(2) Idem.

(3) Idem.

comment l'Administration Impériale Ottomane a sapé jusques dans ses fondements la civilisation islamique.

Ainsi donc nous avons recréé l'atmosphère où naquirent les Capitulations et nous allons aborder le délicat problème de leur naissance au point de vue principes. Aucun auteur ne se hasarde à citer un facteur net et tranchant ; cette attitude est logique, car les privilèges étrangers sont nés des circonstances et non de faits déterminés. Cependant, il y a presque unanimité à parler de religion et de commerce.

Certains ont discuté du sectarisme musulman ; à ceux-là nous conseillerons de relire leur propre histoire, car nous avons à aborder des thèses infiniment plus sérieuses. Féraud-Giraud base sa théorie sur la sauvegarde du commerce et les garanties à donner aux commerçants quand ils se trouvent dans un pays qui n'est pas le leur et dont la religion est profondément différente de celle de leur pays d'origine. Il s'exprime ainsi : « lorsqu'il existe entre deux peuples de « très grandes différences sous le rapport de la religion, des « mœurs, des lois et des coutumes, des relations durables et « suivies ne peuvent s'établir qu'autant que celui de ces peuples que son activité attire sur le territoire de l'autre y « trouve des garanties exceptionnelles, sans lesquelles il « n'existe aucune sécurité ni pour les personnes ni pour les biens » (1) Du Rausas, tout en prenant en considération les apparences logiques de cette solution, refuse de l'admettre comme définitive et souligne que les Capitulations sont accordées de vainqueur à vaincu. Mais il y a mieux : si la Porte avait refusé de donner les garanties sollicitées, que serait-il advenu ? Le manque de *consommateurs* aurait forcé l'Europe à accepter la loi ottomane intégrale. Si la production a besoin de lois qui la favorisent, elle trouve d'elle-même les débouchés de consommation.

M. G. Meyer, analysant une autre théorie, base les Capitulations sur l'esprit de tolérance islamique et le besoin de faciliter le commerce. Il en fournit comme preuve le traité passé entre Venise et le Sultan en 1454, un an à peine après la chute de Constantinople, où les Vénitiens acceptaient de

(1) Féraud-Giraud, *Juridiction française dans les Echelles du Levant*, tome 1. Introduction, page 29, cité par Du Rausas.

payer un droit de 2 % sur les marchandises qu'ils exportaient en Turquie et où ils « reconnaissaient la compétence du Cadi » sur toutes les affaires entre Mahométans et Vénitiens » (1). Cette théorie nous semble très proche de la réalité ; elle sera d'ailleurs complétée par nos conclusions à la fin de ce chapitre.

Vient enfin la savante théorie de Du Rausas toute de technique du Droit. Elle a une très réelle valeur telle qu'elle est discutée aujourd'hui ; mais, au moment où sont nées les Capitulations, discutait-on avec tant de compétence de la légalité ou de l'illégalité ? Nous estimons que c'est un peu philosopher après coup.

Du Rausas part du principe de la personnalité des lois. D'après lui « la loi musulmane n'a pas été faite pour l'étranger, puisqu'il est non musulman ; il faut donc qu'il reste » soumis à sa propre loi. La loi musulmane ne peut ni le « protéger, ni le juger, ni le punir, puisqu'elle ne protège, ne « juge et ne punit que les musulmans ; il faut donc qu'il soit « protégé, jugé et puni par sa propre loi. La loi musulmane, « c'est le jus quiritium, c'est le droit exclusif, le privilège des « musulmans et c'est le jus gentium qui régit l'étranger. En « d'autres termes, et pour nous résumer, nous dirons : l'é- « tranger, voyageant ou résidant dans l'empire ottoman, reste « soumis à sa loi personnelle, parce que le droit de l'empire « ottoman, étant un droit religieux, ne peut pas lui être appli- « qué. Les capitulations nous apparaissent ainsi comme l'ex- « pression positive, dans le domaine des faits internationaux, « du système de la personnalité des lois » (2). Déjà Lajet avait écrit dans ce sens avant Du Rausas et Lamba le rapporte ainsi « Les musulmans, dit Mr. Renault, se font du droit « et de la justice une idée toute différente de la nôtre ; pour « eux c'est une partie de la religion. Ils ne pouvaient donc, « ajoute Lajet, avoir la pensée de communiquer leur droit « aux infidèles alors même qu'ils entretenaient avec eux des « relations pacifiques ; en vertu de la sainteté de leur loi « civile, ils devaient permettre aux chrétiens de vivre sous « l'empire de leurs lois personnelles et au besoin les y obli- « ger. C'étaient pour eux à la fois un acte de dignité et de foi

(1) G. Meyer, p. 38, renvoie Ch. Diehl « Venise ».

(2) Du Rausas, page 21, *op. cit.*

« religieuse » (1). Ici une observation s'impose. Il se dégage de cette citation l'impression très nette d'un principe qui se résume en deux mots : l'immunité législative du christianisme et plus en général des non-musulmans vis-à-vis de la loi islamique. Or, il n'y avait pas en Orient que des chrétiens étrangers, il y avait des autochtones adeptes de la doctrine de Jésus. A ceux-ci quelle loi appliquerait-on ? La loi musulmane, même après la charte d'Omar et les bérats délivrés par Mohamed II aux patriarches et aux rabbins de Constantinople. Pour les héritages par exemple, les chrétiens indigènes suivent strictement la répartition du Coran. Nous en concluons que le souci de protection des chrétiens et du christianisme était en réalité le souci de protéger les étrangers et leurs intérêts. Louis XIV avait bien fait un essai pour étendre cette protection à tous les chrétiens, mais le Sultan, comme on le verra plus tard, s'y était opposé.

A la conférence de Lausanne Ismet Pacha, au nom de la Turquie, base lui aussi l'octroi des Capitulations sur le système de la personnalité des lois facilement appliqué au Moyen-Age. Nous avons vu que Lajet et Du Rausas admettent le principe d'inapplicabilité de la doctrine islamique à des non-musulmans, en l'occurrence aux chrétiens. Or nous avons cité en tête de ce chapitre deux versets formels du Coran. Comment concilier ces théories avec le texte du Livre ? Elles pèchent donc par la base.

Nous allons donner une explication qui nous semble être plus logique et plus en harmonie avec les circonstances qui entourèrent la naissance des capitulations. On a déjà vu, dans les précédentes pages, que le christianisme et l'Islam s'étaient fait la guerre. Or, les armées rentrées chez elles, de faibles contingents chrétiens devaient demeurer fixés dans les pays islamiques ; d'un autre côté les navigateurs savaient qu'en allant en Orient ils se rendaient dans des pays auxquels leurs nations avaient fait la guerre et contre qui l'Eglise romaine ne cessait de soulever les Puissances occidentales. Or, à une époque où la théorie des otages était couramment appliquée, il est très logique que la minorité euro-

(1) Lamba, pages 18 et 19, *op. cit.*

péenne ait demandé des garanties. Voilà donc le côté religieux mis au point, sinon éliminé.

Si les Puissances étaient sincères, que diraient-elles de la position des musulmans atteints eux aussi par la protection et les immunités réclamées pour les chrétiens seulement lors de la conclusion des traités ? Veut-on soustraire des musulmans à la loi islamique ? Non, ils demeureront musulmans, mais ils profiteront de toutes les exceptions. Cet exemple flagrant, quoique né tard dans l'histoire, remet à leur juste valeur les prétentions sur les origines religieuses des Capitulations. « Cette anomalie au droit international moderne, explicable par la différence de civilisation entre les musulmans et les chrétiens, est illogique quant aux étrangers musulmans » (1).

L'installation des Capitulations en Extrême-Orient est « calquée » sur les Capitulations ottomanes. Il n'y avait pourtant là aucune considération islamique. A-t-on oublié que l'origine des Capitulations chinoises est la honteuse guerre de l'Opium ? (2)

Reste le point de vue commercial ; c'est le plus important. Bien avant les Capitulations le mouvement commercial existait en Méditerranée ; et l'Egypte, par sa position géographique, était le carrefour inévitable du trafic entre l'Orient et l'Occident. Les puissantes villes maritimes occidentales avaient à faire escale dans les ports des Echelles pour embarquer les marchandises venant de l'Asie et débarquer les produits européens vendus au Levant. Il est à remarquer que tous les traités conclus pendant et après les Croisades jusqu'en 1535, l'aient été du côté européen, par des villes maritimes essentiellement commerçantes. Il n'est pas moins éloquent, ce geste des puissantes républiques de se faire payer par des traités commerciaux leur contribution aux Croisades. On verra dans les chapitres suivants le souci constant de favoriser l'essor du commerce par tous les moyens, notamment par la propagande religieuse ; et, le souci de Louis XIV de

(1) *Condition juridique des sujets et protégés musulmans des Puissances étrangères dans l'empire Ottoman et spécialement en Egypte*, Aly bey Koréi, Paris, 1913.

(2) Voir là-dessus l'ouvrage arabe, *Les privilèges étrangers*, par Mohamed Abdel Bari.

protéger les chrétiens d'Orient ne fut que le corollaire de l'effort déployé par Colbert pour faire de la Méditerranée un lac français.

On peut se demander comment était administrée la justice locale de l'époque. Sadek bey Fahmy la stigmatise d'une façon formelle dans son excellent ouvrage « Introduction philosophique et historique à l'application du Code Civil ». Avant l'entrée ottomane, l'administration anarchique de la Justice, réglée par un mélange de lois musulmanes et tartares, était régie en partie par les Cadis et en partie par des sortes de Ministres. Après la conquête, Constantinople nommait un Cadi suprême compétent pour tous les litiges qu'on lui présentait. Désigné pour un an ou deux, il devait payer un droit au Sheikh El Islam d'Istanbul et, pour recouvrer ses frais, le Cadi Suprême affirmait, tout simplement, les postes de Cadis en provinces. Les Juges n'étaient pas payés par le Gouvernement : ils taxaient eux-mêmes leurs actes, si bien qu'un jour vint où les mariages se raréfièrent à cause des droits exorbitants. C'est, d'après Sadek Fahmy Bey, Bonaparte, qui, après avoir fait nommer un Cadi Suprême égyptien, fixa à 2 1/2 % de la valeur du litige les droits à percevoir et qui devaient servir au paiement du Juge et de ses employés.

En Europe la Justice d'alors ne valait guère mieux que celle d'Orient. Cependant, le développement de la civilisation, de la science et de la philosophie fait évoluer le droit occidental et l'amène peu à peu, surtout après la Révolution française, à une laïcisation du meilleur effet. Et l'on assiste ainsi à un double mouvement dans la vie du droit : ascendant et éclairé en Occident, stationnaire avec une tendance descendante en Turquie. Constantinople ne se décide à faire un pas en avant qu'en 1856, quand l'Europe était déjà arrivée au dernier mot du progrès en matière de justice.

Une question se pose avant de clore cette étude. Pourquoi les Sultans, à l'apogée de leur gloire, ont-ils ouvert cette porte aux privilèges étrangers, qui devaient plus tard être une plaie au flanc de l'Empire ? La réponse n'est pas difficile à trouver, elle réside, d'un côté, dans l'ignorance des parties contractantes, du moins au début, des conséquences que pou-

vaient avoir de pareils engagements ; d'un autre côté le nombre des étrangers était si restreint et leur genre de vie si retiré que les stipulations semblaient être inoffensives. «... en « 1698 les Anglais ont un consul au Caire, mais il n'y est « suivi que d'un seul marchand et quelque années plus tard, « tandis que la France y avait 11 maisons de commerce et « 50 négociants, la Grande-Bretagne et la Hollande n'y sont « représentées chacune que par deux de leurs sujets ».

Quant au genre de vie que menaient les étrangers en Orient, ceux qui ont visité le Levant peuvent le reconstituer avec beaucoup de facilité. Il existe encore dans certaines villes orientales, dans les ports surtout, de grandes constructions, sortes de caravansérails qui tiennent plutôt du couvent que de la maison d'habitation. On appelle ces bâtisses des Khans ; ce sont les fondiques cités par les Européens et dont l'étymologie révèle l'origine arabe. Foundouk signifie hôtellerie. Leur plan est partout le même. Bâtiments carrés avec une cour intérieure ; tout autour au rez de chaussée les magasins où les marchands exposent les produits à vendre. Au premier étage les chambres d'habitation, ressemblant étrangement à des cellules de moines. Les femmes même n'étaient pas admises. « Ce sexe divise les commerçants et les dé-
« tourne de leur commerce » (1). Telles étaient les colonies européennes que les Sultans avaient daigné soumettre à la Justice consulaire. Les Sultans ne fixaient d'ailleurs aucune durée dans les Capitulations d'avant 1740, croyant se réserver ainsi le droit de les révoquer à volonté (2).

Que conclure de l'exposé de ces origines ? La réponse s'impose claire et précise ; elle n'admet aucune fuite. Le point de vue religieux semble être le plus important, alors qu'il est totalement secondaire. C'est le commerce qui installa en Orient les Capitulations. Si les traités d'établissements sont demeurés les mêmes jusqu'aujourd'hui, c'est que les Européens y avaient obtenus le maximum ; seules les stipulations commerciales furent transformées au cours des siècles, car le commerce évolue.

« Le germe n'est rien, le milieu c'est tout », a-t-on dit. Tant que l'empire ottoman demeura puissant, les Capitulations

(1) Lamba, p. 23, *op. cit.*

(2) Voir Lavallé, *Histoire de la Turquie*, T. I, p. 326.

ne sortirent pas du cadre de leur modeste origine ; mais, lorsque les germes nocifs prirent le dessus dans le corps de « L'homme malade », lorsque commença la lente et sûre désagrégation de la puissance turque, la diplomatie européenne s'en mêla à plaisir. Ce fut beau, en Egypte surtout. La terre de « prédilection des Consuls et des consulats » se vit entraîner, dans un inextricable écheveau de soi-disant intérêts étrangers, qui la conduisirent, en collaboration avec son propre gouvernement, à la ruine. L'Egypte était en pleine anarchie lorsqu'Ismâïl Pacha et son admirable collaborateur Nubar se mirent à l'œuvre. Soixante ans à peine sont passés et, malgré les vicissitudes de cette période, la Vallée du Nil est déjà indépendante. N'est-ce pas là la preuve la plus réelle de la renaissance du pays après un sommeil de plusieurs siècles sous la triste administration ottomane d'autrefois ?

CHAPITRE II.

Les Capitulations de 1535, 1673 et 1740

Grâce à Sélim I « le féroce » l'Egypte était, depuis 1517, province ottomane. Les conquérants avaient bien confirmé en 1528 les privilèges précédemment accordés aux Français et aux Catalans ; pourtant, par la force même des choses, l'Egypte devait être amenée à suivre non seulement les lois intérieures de l'Empire, mais aussi à respecter et exécuter les engagements internationaux de la Sublime Porte. L'histoire de cette époque est donc plus ottomane qu'égyptienne ; et l'étude des Capitulations, telles qu'elles étaient appliquées à Constantinople, devrait nous donner une idée exacte de leur application dans la Vallée du Nil. Car, au moment où les Sultans étaient à l'apogée de leur fortune militaire, les Puissances Européennes n'avaient pu encore déformer les textes leur octroyant les privilèges, si bien que les traités étaient appliqués suivant leur lettre et leur esprit. Nous en verrons la preuve dans le renouvellement même des Capitulations ainsi que dans les élargissements timides et successifs introduits à chaque étape de cette route jalonnée de traités, aboutissant à ce chef-d'œuvre d'éloquente ignorance ottomane : les accords de 1740.

Une étude spéciale et brève sera consacrée à l'application des traités en Egypte jusqu'à la dernière Capitulation, qui précède de près d'un demi siècle la campagne française. Cette étude, nous la placerons immédiatement après le récit concernant les événements de Turquie.

D'après Sadek Fahmy Bey, l'étranger était regardé avec méfiance dans les pays islamiques. Justifiée ou non, cette méfiance avait créé un système limitant l'entrée des Euro-

péens et la durée de leur séjour. Tout étranger devait être muni d'un « Aman », sorte de sauf-conduit lui permettant de circuler ou de s'établir provisoirement en pays musulmans. Le sens du mot « Aman » est clair ; il signifie paix, trêve. Les traités passés entre les nations européennes et musulmanes n'étaient qu'une forme d'« Aman » collectif. « En vertu de « l'aman ou du traité, l'étranger avait à peu près la situation « de l'Egyptien non musulman, jouissant de sa liberté, soumis aux lois de sa religion, sauf si l'Egyptien, musulman « ou non, avait intérêt à appliquer les lois locales. » (1) Il y a, on le voit, une grande analogie entre ces traités et les Capitulations consenties par Constantinople ; car, au début et lorsque les Capitulations avaient encore leur sens réel, tout intérêt ottoman entraînait la compétence des autorités locales et la présence du consul ou de son drogman dans les débats était une restriction de bien faible portée.

La France de Charlemagne et de Saint-Louis, les puissantes républiques italiennes, avaient été les premières bénéficiaires des privilèges en Orient. Plus tard, l'influence française se dégage et va sans cesse croissant jusqu'à monopoliser à son profit le commerce du Levant et de la Turquie, à tel point qu'en 1736 « la disparition de l'empire ottoman, c'était « l'anéantissement de l'œuvre de Colbert et de Louis XIV « en Orient ; c'était en d'autres termes, la ruine commerciale de la France et, jusqu'à un certain point, sa faillite « morale » (2). Il serait intéressant de voir dans quel sens avaient évolué au cours des années les aspirations de la France et de l'Italie vis-à-vis du régime capitulaire. Alors qu'en Italie, Mancini disait de la Réforme Judiciaire égyptienne. « Dans cet ordre d'idées, la nouvelle organisation « égyptienne, œuvre de hardiesse et de foi dans le progrès « d'un principe réformateur, mérite de trouver dans votre « approbation un encouragement et une consécration aux « yeux de l'Europe civilisée » (3), en France on allait de réserve en réserve, luttant pour chaque privilège et pour chaque coutume. Et le Khédive, lassé de l'indécision fran-

(1) Voir *Introduction philosophique et historique à l'histoire du Code Civil*. (Ouvr. arabe), par Sadek bey Fahmy., p. 165.

(2) P. Du Rausas, *op. cit.*, page 74.

(3) « *La réforme judiciaire en Egypte* », Mancini-Rome, 1875, rapporté par Lamba, p. 96 ».

caise, inaugura, le 28 Juin 1875, les Tribunaux Mixtes avant l'assentiment du Gouvernement français (1). Il est vrai que la France avait tant d'intérêts ! Mais ce point sera étudié à fond dans les chapitres suivants.

La France ayant été la nation la plus favorisée dans le régime que nous étudions, nous nous bornerons à analyser ses traités avec la Sublime Porte. D'ailleurs, les Capitulations accordées aux Puissances ne sont que des copies ou des résumés des Capitulations françaises et la clause spécifiant que chaque avantage octroyé à une nation serait automatiquement octroyé aux autres nous permet de n'étudier qu'un seul système : le système français. C'est d'ailleurs la méthode suivie par la plupart des auteurs si nombreux qui traitèrent la situation spéciale des étrangers dans les pays d'Orient.

On donne comme précédents immédiats aux Capitulations ottomanes le traité Turco-Vénitien de 1455 et la confirmation turque, en 1528, des privilèges déjà accordés par les Sultans d'Egypte. Il n'en demeure pas moins vrai que les Capitulations n'apparaissent sous leur forme réelle et tangible qu'en 1535. C'est à partir de cette date que s'installe dans l'Empire Ottoman l'influence européenne et que commence l'enchaînement des relations entre l'Europe et le Khalifat. La liste des traités que nous produisons détermine les étapes des Capitulations françaises.

1535 — François I — Soliman II le magnifique.

(Ambassadeur Jean de la Forêt)

1569 — Charles IX — Selim II l'ivrogne.

(Ambassadeur Claude du Bourg)

1581 — Henri III — Amurat III (qui fit assassiner ses 4 frères) (2).

(Ambassadeur Jacques de Germiny)

1597 — Henri IV — Mohamed III (qui fit assassiner ses 19 frères et 10 femmes enceintes de son père) (2)

(Ambassadeur Savary)

1604 — Henri IV — Ahmed I.

(1) Voir Mohamed Abdel Bari. *Les privilèges étrangers en Egypte*.

(2) Voir « *les Malheurs* », Amin el Rihany, p. 86, Ouv. arabe.

1614 — Louis XIII — Ahmed I.

1635 — Louis XIII — Amurat

1640 — Louis XIII — Ibrahim.

1649 — Louis XIV — Mohamed IV (mort en prison)

1673 — Louis XIV — Mohamed IV.

(Ambassadeur Marquie de Nointe)

1740 — Louis XV — Mahmoud.

(Ambassadeur Marquis de Villeneuve)

Nous devons cette liste à M. G. Meyer, qui lui-même renvoie à Féraud-Giraud. Un coup d'œil sur les dates nous donne l'impression que les relations officielles n'ont jamais été interrompues entre les rois de France et les Sultans, du moins au point de vue Capitulations. Du Rausas dit qu'« En fait les Capitulations françaises ont été renouvelées 5 fois » (1). Plus loin il précise : « en particulier, de 1604 à 1673, il n'y « a aucune trace de renouvellement, bien que quatre Sultans « se soient succédé au divan impérial ». La dernière thèse semble être plus logique, surtout lorsqu'elle est soutenue par des arguments tels que le renvoi intempestif de l'Ambassadeur Comte de Marcheville en 1634 et le séjour forcé de son successeur M. de la Haye, pendant trois mois, au château des Sept Tours, pour le « paiement d'une somme de 30.000 piastres « dont étaient débiteurs des marchands français ». Ce dernier fait n'est que l'application du principe de solidarité des personnes de même nationalité devant la vindicte ottomane, tant en matière commerciale que pénale. Voilà pourquoi la Capitulation de 1740 déclare, dans ses articles 23, 42 et 53, la responsabilité du seul délinquant (2).

Certains ont établi comme ordre chronologique pour l'étude des Capitulations écrites les dates de 1455-1535-1740. Or 1455, quoique étant un précédent, ne peut pas être pris comme base réelle. Nous avons préféré l'ordre suivant : 1535-1673-1740. C'est que, chacune de ces dates est l'œuvre d'une atmosphère qui lui est propre. Si, comme on le verra

(1) Du Rausas, *op. cit.*, p. 25, p. 57 et 58.

(2) La suppression en faveur des Francs du droit de « Djérimé » est spécifiée dans l'art. 42. Les autorités locales frappaient de ce droit un quartier, une localité où un crime avait été commis sans que le criminel fût découvert.

plus loin, la Capitulation de 1535 est, quoique œuvre de paix, fille de la guerre, celle de 1673 est la conséquence d'un plan minutieusement établi et exécuté qui en dit long sur la finesse de la diplomatie française et l'imprévoyante inertie chicanière des Vizirs de Constantinople. Quant au traité de 1740, son importance est telle qu'il marque l'étape décisive des relations ottomanes non avec la France seule, mais avec la plupart des Puissances de l'Europe. De 1535 à 1740 l'évolution est très nette. La première Capitulation est accordée à un pays vaincu et menacé de plus en plus par le redoutable ennemi germain ; la dernière est l'œuvre de la reconnaissance ottomane. Les Turcs avaient fourni leur aide militaire à François I^{er}, Louis XV fournit son aide morale aux Sultans : les Ottomans ont largement payé.

I. — La Capitulation en 1535

Le traité de 1535 n'est point de génération spontanée, des circonstances de haute politique facilitèrent sa naissance. C'est la France qui l'a sollicité et obtenu ; c'est donc dans la situation militaire et politique française que nous en trouverons les origines. Il est difficile de rencontrer ici des idées neuves ; c'est l'histoire qui parle. L'opposition entre François I^{er} et Charles-Quint tourne au désavantage de la France ; d'abord électorale, cette opposition devient militaire après l'échec du candidat français au trône germanique ; puis ce fut la guerre que termina le désastre de Pavie en 1525 et la captivité du roi de France à Madrid. Deux rois chrétiens se font la guerre, l'Europe est habituée à ce genre de spectacle ; un nouveau facteur va apparaître, qui fera d'abord scandale par son audace, mais dont chacun essayera bientôt de tirer profit. En fait voici la situation : la France vaincue ; l'Espagne est à Charles Quint ainsi que l'empire germanique d'où s'est trouvé évincé François I^{er}. Cerné d'ennemis le roi très chrétien avait besoin d'alliés ; c'était une question de vie ou de mort pour la France. Il n'y avait pas de grandes espérances à fonder sur les catholiques ; français avant tout, le fils aîné de l'Eglise Romaine se tourna vers l'Islam. A l'époque, c'était une monstruosité ; ce geste, si habile fut-il, demandait un courage tel que, seule, la situation précaire et

isolée de la France pouvait le justifier. François I^{er}, en s'adressant à Constantinople, frappait à une Porte qui méritait alors par sa puissance l'épithète de Sublime.

Les négociations furent secrètes et délicates. On a rapporté qu'une première mission périt avant d'arriver au but. Une seconde, confiée au Hongrois Frangipani se fait recevoir par le Grand Padischah, pendant que François I^{er} était encore captif à Madrid. Cette mission avait pour but de « tâter le terrain », comme le dit si bien Du Rausas. Elle réussit non seulement à « tâter le terrain », mais à déterminer une campagne qui mena les Turcs aux portes de Vienne. Décidément, le destin souriait à la France. C'est dans ces circonstances que fut envoyée la mission française officielle à Constantinople, ayant à sa tête l'Ambassadeur Jean de la Forêt, qui allait, cette fois, négocier suivant les instructions de son Souverain. Nous sommes en 1534, à la veille de ce paradoxe historique qui réunit contre l'Empereur-roi très catholique, le fils aîné de l'Eglise et le Khalife de l'Islam.

François I^{er} n'eut pas tout le courage de son geste, il craignait l'indignation de l'Europe ; aussi, malgré son succès diplomatique, il n'en voulut pas garder à lui seul les avantages, pour ne pas avoir à en supporter seul la responsabilité. Le roi de France fait stipuler dans le traité de 1535 que les rois d'Angleterre et d'Ecosse tirent, autant que lui, profit de la Capitulation s'ils y adhèrent dans un délai de 8 mois. Il va même plus loin : pour acheter le silence du principal intéressé moral, le chef de la chrétienté, il fait accepter par le Khalife du Prophète de faire participer le Pape aux privilèges. Ce sont là des gestes de haute politique et qui ne tardèrent pas à produire leur effet pour le plus grand prestige et, ce qui ne gâte rien surtout en matière capitulaire, pour le plus grand profit de la France. Comment se fait-il que, né de circonstances politiques et militaires, l'acte de 1535 n'ait nulle apparence d'alliance offensive ou défensive ? L'historien turc Solakzadé dit bien que la lettre du roi de France portait « Si le Roy de Hongrie essayait quelque échec de la « part du Grand Empereur, nous nous opposerions au Roy « d'Espagne et nous prendrions notre revanche ; nous prions « et souhaitons que le Grand Empereur du Monde nous fasse

« la grâce de repousser cet orgueilleux ; et nous serons do-
« rénavant le serviteur et obligé du Grand Empereur. Maître
du Siècle » (1). Nous croyons que les clauses militaires de-
vaient demeurer secrètes pour ménager l'opinion de l'Europe
chrétienne. Nous ne pensons pas que le but de la mission de
Jean de la Forêt fut la négociation du prêt d'un million ;
Il y a bien la demande d'attaquer Charles-Quint dans les eaux
Napolitaines, mais, pour avoir été exécutée plus tard, elle
n'en a pas moins été gardée secrète (2). Pendant les premières
années, la Capitulation de 1535, quoique d'apparence pure-
ment commerciale, a certainement caché des visées militaires,
vite noyées d'ailleurs par les intérêts mercantiles.

Avant d'étudier le caractère, les conséquences et la por-
tée du traité, il importe d'en citer quelques articles ; il y en
a dix-sept, dont nous extrayons les suivants.

ART. I. — « Ont traité, faict et conclud, traitent font et
concluent bonne et sûre paix et sincère concorde au nom
des dits Grand Seigneur et Roy de France, durant la vie de
chacun d'eux et pour les isles et tous les lieux qu'ils tiennent
et possèdent à présent et posséderont à l'avenir, de manière
que tous les sujets et tributaires des dits Seigneurs qui
voudront, puissent librement et sûrement, avec leurs robes
et gens, naviguer avec navires armés et désarmés, chevaucher,
venir, demeurer, conserver et retourner aux ports, cités et
quelconques pays les ungs des autres, pour leur négoce, même-
ment pour faict et compte de marchandise ».

ART. 2... « Les dits sujets et tributaires des dits Seigneurs
pourront respectivement acheter, vendre, changer, conduire
et transporter par mer et par terre d'un pays à l'autre toutes
sortes de marchandises non prohibées, en payant les accou-
tumées et antiques daces et gabelles ordinaires seulement,
assavoir : les Turcs au pays du Roy comme payent les Fran-
çais, et les dits Français au pays du Grand Seigneur comme
payent les Turcs, sans qu'ils puissent être contraints à payer
aucun autre nouveau tribut, imposition ou angarie ».

Plus loin, en parlant des consuls la Capitulation dit :

(1) Voir Du Rausas, page 5.

(2) G. Dykmans. *Le statut contemporain des étrangers en Egypte*, voir
page 18.

« Que toutes fois que le roy mandera à Constantinople ou
 « Péra et autres lieux de ceste empire ung baille, comme de
 « présent il tient un consul en Alexandrie (1), que les dits
 « baillies et consuls soient acceptés et entretenuz en autorité
 « convenante ; en manière que chacun d'eulx, en son lieu
 « et sellon leur foy et loy, sans qu'aucun juge, caddi, sous-
 « bassy ou autre empêche, doilve et puyssse ouyir, juger à
 « terminer tant en civil qu'en criminel toutes les causes, pro-
 « cès et différans qui naistront entre marchands et autres sub-
 « jets du roy. Seulement et au cas que les sentences des dits
 « baillies et consuls ne fussent obeyes, et que, pour les faire
 « exécuter, ils requissent les sousbassy ou autres officiers
 « du G. S. ; les dits sousbassy et autres requis devront don-
 « ner leur aide et main forte nécessaire, non que les caddis
 « ou autres officiers du G. S. puyssent juger aucuns diffé-
 « rans des dits marchands et sujets du roy, encore que les
 « dits marchands le requissent, et si, d'aventure, les dits
 « caddis jugeoient, que leur sentence soit de nul effet ».

L'art. 6 stipule que « les dicts marchands, leurs agentz
 « et serviteurs et tous autres subietz du roy ne puyssent ja-
 « mais estre molestez ne jugez par caddis, sangiacbeys,
 « sousbassys, ne autre que par l'excelse Porte seulement, et
 « qu'ilz ne puyssent estre faictz ne tenuz pour Turcqs, si
 « eulx mêmes ne le veullent et le confessent de bouche sans
 « violence ; ainsi leur soit licite observer leur religion ».

De ces articles soumis à l'analyse on peut dégager qua-
 tre principes généraux :

Le 1^{er} concerne la liberté individuelle réciproque de cir-
 culer dans le territoire, de naviguer sur les eaux de l'empire
 Turc et du royaume de France, pour le négoce. Il y est même
 question de « demeurer ».

Le 2^e réglemente les droits de douane et installe un ré-
 gime de faveurs réciproques. Les critiques de cet article vien-
 dront plus tard.

Tandis que ces deux premiers articles sont bilatéraux,
 nous trouvons nécessaire de souligner la forme unilatérale
 des articles suivants :

(1) Se rappeler que ce consulat date de St-Louis.

Le 3^e confère aux Francs l'immunité de Juridiction en les soumettant aux consuls à l'exclusion des autorités locales.

Le 4^e concerne la liberté religieuse.

Il semble, à première vue, que les deux premiers articles n'aient rien que de très logique ; en principe les contractants s'étaient fait des concessions mutuelles ; les faits se sont chargés de les transformer en grande partie en privilèges unilatéraux. Nous n'avancions rien de très hasardeux en affirmant que les Turcs proprement dits n'ont jamais été ni de bons commerçants ni de brillants exportateurs. « La « découverte du Cap de Bonne Espérance arrêta cet (celui de « Marseille, Venise et Gênes) essor ; en détournant de la Mé- « diterranée la direction du trafic, la nouvelle voie des Indes « mit le monopole du commerce de l'Extrême-Orient entre « les mains des Anglais et des Hollandais, et les avanies « qu'avaient à subir les marchandises de la part des auto- « rités turques aidant, le commerce de l'Égypte devint insi- « gnifiant (1) ». Il s'agit ici de l'époque précédant immédiatement 1535 et cette appréciation au sujet de l'administration ottomane ne fait que confirmer notre opinion quant aux capacités administratives turques, directement responsables de la chute de l'Empire. Si Panckoucke peut écrire en 1826 que « les relations de l'Égypte avec l'Europe sont très avan- « tageuses à la balance de son commerce », c'est que la politique de Colbert avait réussi le prodige de faire revivre les ports orientaux que le trafic avait désertés.

Quant à l'article 2, tout entier consacré aux droits de Douane, nous avons vu pourquoi il ne pouvait pas profiter à la Turquie. Modifié au cours de l'évolution capitulaire, il était devenu unilatéral et avait été fixé à 3 %. Plus tard, après des négociations laborieuses, où la Porte dut faire de sérieuses et nouvelles concessions, la clause devint bilatérale et l'Égypte en profita. Nous en reparlerons en arrivant à l'année 1861.

Reste le principe d'immunité judiciaire et de liberté religieuse. Le premier seul nous intéresse ; le second n'intéresse que par son évolution, car, dès le début de la conquête,

(1) Lamba, *op. cit.*, p. 26.

les musulmans avaient, d'eux-mêmes et sans intervention étrangère, accordé aux chrétiens la liberté de leur culte. Cette évolution de la liberté religieuse prendra une grande place dans l'historique de la Capitulation de 1673. Seule reste à analyser l'immunité judiciaire. Cette immunité, qui eut plus tard de très graves conséquences, devait être, à l'époque de sa consécration par le traité de 1535, plutôt insignifiante. En effet que demandait-on aux Sultans d'abandonner ? Quelques litiges commerciaux entre marchands totalement isolés des populations autochtones, quelques rixes entre matelots. De litiges immobiliers, il ne pouvait y avoir, car les étrangers n'avaient pas encore le droit de posséder des biens-fonds dans l'empire. De plus, les fonctionnaires et les caddis ignoraient la langue de ces Européens qui vivaient parqués dans leurs fondiques et que leur faiblesse numérique forçait à ne pas sortir des limites les plus étroites. Tant que les litiges demeuraient entre Européens, l'autorité locale n'y voyait aucun intérêt, voilà pourquoi on laissa aux Consuls cette juridiction ; et, comme elle risquait de devenir insignifiante sans pouvoir d'exécution, les Sultans lui accordèrent l'appui du Gouvernement. C'est à partir de 1535 que les Consuls, délégués du Roi et non plus des villes commerçantes, peuvent donner à leurs sentences une force coercitive. Cependant, dès qu'il y avait un intérêt ottoman en jeu, l'autorité locale devenait compétente au civil comme au pénal. Cette compétence a d'ailleurs été réglementée plus tard. En tout cas, nous supposons, avec beaucoup de chances d'avoir raison, qu'à cette époque primitive du régime capitulaire les colonies étrangères devaient bien vite se cotiser pour payer les dettes de leurs membres ou le prix du sang d'un Turc tué par un Européen. Car, au cas de meurtre, on appliquait la stricte loi musulmane, d'après laquelle ce genre de rachat est légal. Quant à la fortune des Européens morts intestats, il était normal qu'elle fût confiée au Consul, puisqu'il représentait le Gouvernement du « de cujus ». Ce point a été nettement déterminé dans l'article 7 de la Capitulation de 1569.

Reste la position fiscale. L'article qui s'y rapporte est net, quoique ne spécifiant pas de tarifs précis. Il soumet les Francs aux « antiques daces et gabelles », « sans qu'ils puissent

« estre contraints à payer aucun autre nouveau tribut, imposition ou angarie ». Comment interpréter la seconde tranche ? On a voulu y trouver une dispense totale de paiement des impôts hormis la douane. Cette signification est erronée, car les marchandises étaient encore taxées à l'intérieur du pays ; ce n'est que bien plus tard que les taxes secondaires furent ajoutées une fois pour toutes à la douane. Pour nous cette formule ne peut concerner que les impôts arbitraires qui, en Turquie, comme dans toute l'Europe de l'époque, sévissaient au bon plaisir des percepteurs civils ou militaires.

Ce traité de 1535, que représente-t-il ? Nous avons vu que, bien avant cette date, les relations entre l'Orient et l'Europe avaient été établies soit par les villes maritimes et les Empereurs grecs de Byzance, soit par ces mêmes villes traitant avec les Princes Croisés et les Sultans d'Égypte.

Les Empereurs grecs, en cédant des privilèges aux ressortissants des républiques italiennes, avaient pris soin de ne pas les soustraire aux lois de l'Empire. Quand aux chartes octroyées par les princes de Palestine, elles n'ont été que le paiement des services rendus par les flottes pendant les Croisades. En tout cas, comme le dit si bien Dykmans, « Les navigateurs italiens exigèrent », les francs se virent « octroyer » ; la nuance est claire. D'ailleurs ces précédents ne pouvaient nullement avoir la portée de l'acte qui, pour la première fois dans l'histoire, met en contact sur une base pacifique vraiment établie le Khalife de l'Islam et l'Europe chrétienne. L'importance de cet événement est des plus considérables. N'y voit-on pas le trait d'union initial des rapports entre les deux camps qui se divisent le bassin Méditerranéen ?

L'accueil réservé au traité ne fut pas chaleureux en Europe ; on a même pu se demander pourquoi le Pape s'abstint de lancer les foudres (terribles à cette époque) de son anathème. Mais Rome ne pouvait sacrifier la France, alors que le protestantisme naissant enlevait des foules de fidèles au Souverain Pontife, à qui était réservé, comme nous l'avons déjà dit, le bénéfice du traité, sous condition d'approbation dans un délai de 8 mois. On savait d'ailleurs, dans les hauts

milieux ecclésiastiques, que François I^{er} était déjà intervenu en 1528 auprès du Sultan en faveur des chrétiens de Palestine et que Soliman avait répondu «... Ils (les chrétiens) « conserveront en toute sûreté les oratoires et les établissements qu'ils occupent actuellement, sans que personne « puisse les opprimer et les tourmenter d'aucune manière »(1). Les faits ont donné raison à la France, puisqu'en 1552, le Pape s'adresse au roi pour lui demander d'obtenir des garanties au sujet des Etats de l'Eglise, en cas d'invasion ottomane en Italie.

La stupeur passée, l'Europe commença à comprendre quels avantages retirait la France de son accord avec la Turquie, d'autant plus qu'en Méditerranée il y avait déjà une concurrence commerciale assez prononcée. Alors les scrupules disparurent, l'infidèle perdit sa qualité de mécréant pour acquérir celle, éminemment plus sympathique, de client ; la conséquence s'imposait, chacun voulut profiter des privilèges. Venise la première demande et obtient, après la paix de 1540, une Capitulation analogue à celle des Français. Mais cela ne faisait pas l'affaire de la France. Etudier à fond les événements nous forcera à déterminer dans le prestige français, qui, quoique amoindri aujourd'hui, demeure encore considérable en Orient, deux facteurs : le Commerce et la Culture. En ce moment c'est le commerce qui nous intéresse et les faits nous forcent à déduire que la noble attitude de la France cachait des visées plutôt pratiques. Quant à la culture française, dont nous sommes fiers, nous en reparlerons en analysant la Capitulation de 1673, car c'est d'elle que date l'expansion de la pensée française dans le Levant.

Le traité de 1535 fut renouvelé après la mort des contractants, en 1569. Cette nouvelle Capitulation, tout en confirmant la première, accorde des garanties plus nettes. Les navires français ne seront contraints à aucune corvée pour les Sultans et les visites douanières seront régularisées. Les marchands seront plus à l'abri des vexations et des abus ottomans. Les bannières deviendront garantes de la sécurité maritime. Au point de vue juridiction, défense est faite aux

(1) Du Rausas, *op. cit.*, page 44.

Juges turcs de connaître des litiges civils et criminels entre français ; les contestations entre indigènes et français entraînent la présence d'un drogman du roi assistant aux débats devant le Tribunal Local ; les crimes entre français et turcs passent devant le Divan impérial.

A cette époque les nécessités commerciales deviennent de plus en plus pressantes, l'Orient gagne en séduction ce qu'il semble perdre en fanatisme et l'Angleterre se met de la partie. Les détails sont éloquentes. En 1581, la Capitulation de 1569 est renouvelée et, cette fois, le Sultan impose, sauf aux Vénitiens, la bannière de France aux navires étrangers, même anglais, de passage dans les eaux ottomanes. C'était mettre les flottes européennes sous la tutelle française. Est-il besoin de rappeler le profit qu'en tirent la France et les Consuls français ?

En secret l'Angleterre obtient une Capitulation de la Porte ; mais, grâce à l'Ambassadeur de France, le traité est mort-né. En 1583 nouvelles négociations ; on emploie, cette fois, des moyens singulièrement efficaces dans l'Empire ottoman : les présents. Et l'on aboutit. Désormais les navires anglais garderont leur pavillon et l'Angleterre aura ses Consuls ; bien plus, les consuls saxons essayeront de prendre à leur charge la protection traditionnelle des intérêts chrétiens confiés à la France. Les Capitulations de 1597 et 1604 les mettent en échec. Cette course au dévouement semblerait bizarre si elle était désintéressée ; mais elle ne résiste pas à l'étude. « Il faut avouer que l'on retrouve toujours le « sens des affaires ou un autre but intéressé à la base de « toute institution soi-disant protectrice et la France avait « certes compris l'avantage commercial que pouvait lui procurer le privilège du pavillon en Orient » (1).

Une brèche avait été ouverte dans le système de protection française ; elle devait fatalement s'élargir. La France, plutôt que de voir ses protégés recourir à l'Angleterre, devient moins intransigente ; elle aide même la Hollande à entrer dans le cycle capitulaire et lui fait obtenir la Capitulation de 1613.

(1) Dykmant, *op. cit.*, page 36.

II. — La Capitulation de 1673

Nous avons clôturé l'étude de la première époque des Capitulations écrites. La seconde date saillante après 1535 est certainement 1673, qui est l'aboutissement de deux politiques apparemment fort éloignées l'une de l'autre, mais en réalité si intimement liées qu'elles forment les deux facteurs d'une seule équation dont le résultat est, sans contredit possible, la prospérité commerciale française. Deux personnalités des plus marquantes du XVII^e siècle dirigent ces politiques : Louis XIV, qui revendique la protection de tous les chrétiens d'Orient et Colbert, qui travaille avec une géniale lucidité à l'expansion du commerce de la France. Le recul du temps montre l'importance des rôles que jouèrent ces deux chefs ; nous estimons leur mérite, au point de vue français, plus grand que celui de Villeneuve qui pourtant sauva le marché commercial en Turquie et négocia la Capitulation de 1740. C'est que 1673 ne fut pas seulement une préparation, ce fut surtout une base.

Nous avons dit combien étaient prépondérantes les bannières du roi de France en Orient et l'on a compris l'empressement des Européens à se grouper autour des consuls français. Cet empressement spontané, créé par l'intérêt des parties, ne pouvait éternellement durer et la tutelle spontanément consentie ne tarda pas à paraître lourde. ...« L'ordonnance du 31 octobre 1687 soumet ces mêmes vaisseaux (ceux des protégés) à leur arrivé à Marseille, à un droit de 20 % sur la valeur du chargement, augmenté d'une taxe de cinquante sous par tonneau ; l'arrêt du Conseil du 31 juillet 1691, en même temps qu'il supprime les droits de consulat jusqu'alors perçus sur les marchandises françaises, les déclare expressément maintenus sur les marchandises des étrangers protégés de la France » (1). Un courant se faisait sentir parmi les protégés, qui tendait vers l'affranchissement. D'autre part, les relations franco-ottomanes avaient perdu de leur cordialité et le commerce, grâce aux tracasseries turques, allait en courbe descendante. Telle était la situation que devaient transformer Louis XIV et Colbert ; Il y avait là deux problèmes à résoudre : trouver de nouveaux clients,

(1) Du Rausas. *op. cit.*, T. II, p. 10.

de nouveaux amis, pour remplacer les protégés et acquérir par de vastes privilèges une garantie de prédominance qui permettrait de dépasser les concurrents. Louis XIV a résolu, du moins en partie, la première tranche et Colbert a magistralement traité la seconde.

Il ne fallait plus compter sur les Européens qui, de protégés, devenaient concurrents ; cela dit, quels pouvaient être les meilleurs propagateurs de l'idée et du commerce français en Orient ? Sans nul doute les chrétiens autochtones, qui se rappelaient encore les Francs venus délivrer les Lieux Saints et qui voyaient les moines installés en Terre Sainte efficacement protégés par la France. Cultiver cet ordre d'idées, le développer, le répandre, c'était gagner définitivement une partie où l'on avait déjà beaucoup de chances de succès. De là naquirent les missions religieuses françaises du Levant. Mission signifie évangélisation. Or l'évangélisation est chose impossible en pays islamiques, non seulement à cause de l'attachement des musulmans à leur religion, mais aussi par crainte des massacres que les conversions auraient pu déclencher. D'ailleurs les missionnaires avaient reçu des instructions précises : ils n'avaient pas à s'occuper des musulmans. Voilà donc des missionnaires catholiques allant évangéliser des chrétiens, et quel chrétiens ! ceux qui avaient su garder leur foi après des siècles de vie parmi des populations presque entièrement islamiques. On dira que les missionnaires, tendaient à ramener au catholicisme les rites séparés de Rome, en quoi cela pouvait-il servir la France, puisqu'à la Capitulation de 1673 la protection n'avait compris que les chrétiens étrangers et non les catholiques sujets du Sultan. « En aidant de toutes ses forces à la conversion « des schismatiques, Louis XIV faisait sans doute les affaires du Saint-Siège, il faisait principalement les affaires « de la France ; sa politique comme celle de Colbert fut toujours inspirée par l'unique souci de la grandeur française » (1).

Nous pouvons à présent dire ce que fut le rôle réel et précis des missions religieuses ; elles donnèrent ce qu'on attendait d'elles. Partout où ils s'établirent, les religieux fon-

(1) Du Rausas, *op. cit.*, page 56.

dèrent des écoles où l'on apprit, à côté de la langue française, l'histoire merveilleuse de la France. N'oublions pas que, grâce à l'administration turque, l'ignorance avait enténébré le pays de la lumière. Les écoles françaises avaient le champ vaste ; elles se développèrent. A côté d'elles se fondèrent des asiles, parfois même des hôpitaux et l'on obtint ainsi, toute en faisant le bien, le résultat visé : créer en Orient le plus grand nombre d'amis et de partisans. Telle a été la pensée de Louis XIV ; elle lui fait honneur. Il a servi la France, mais incontestablement il a servi le Levant et la Turquie. Les institutions françaises ont répandu dans l'Empire ottoman la culture latine (1) ; elles peuvent prétendre à la reconnaissance. Cette culture sera tôt ou tard remplacée par la renaissance arabe qui se développe aujourd'hui ; mais, comme les Européens des Croisades ont puisé chez nous, nous devons, après nos siècles d'inertie, puiser en Europe les idées neuves qu'exprimera notre langue.

Cette étude de la politique de Louis XIV ne peut donner une idée exacte de la situation que si elle est accompagnée d'une analyse de la politique de ce grand Français que fut Colbert. Le roi avait trouvé dans les missionnaires des propagateurs de l'idée française ; Colbert devait se servir de ces propagateurs pour le commerce français. La découverte de Cap de Bonne Espérance, avons-nous déjà dit, avait tué le transit en Egypte, et la suprématie maritime commerciale était passée aux mains des Anglais et des Hollandais. Les produits asiatiques n'étaient plus débarqués à Suez, d'où les caravanes les transportaient à Alexandrie et l'Egypte, peu productrice elle-même, voyait ses ports déserts. La côte orientale de la Méditerranée avait perdu tout intérêt commercial ; la Syrie notamment se trouvait dans la même situation que l'Egypte. Passive, la population du Levant se contentait de peu. Mais, cependant qu'en Orient la vie industrielle était nulle, l'industrie française progressait et se développait. Il fallait un marché pour écouler les produits manufacturés. Colbert le trouve dans l'empire turc, marché immense et consommateur idéal. Fournisseur de peu de matière premières, il devint un comptoir d'écoulement des marchandises fran-

(1) Voir Maurice Barrès ; *Une Enquête aux pays du Levant*.

çaises. L'Égypte ne fut plus un simple pays de transit ; des échanges s'y effectuaient, on y débarquait des cotonnades, des soieries, du café, du sucre, des draps ; on en embarquait du safran, du lin, du séné. Le tout n'était pas de créer un commerce ; il fallait l'entourer de garanties émanant du fournisseur et du consommateur. C'est là que Colbert se révèle logique. Après avoir acquis les garanties du consommateur ottoman, Colbert pouvait ouvrir le marché obtenu à tous les commerçants, peut-être même à tous les aventuriers de France. Il eut le mérite de comprendre qu'une telle liberté ne pouvait que nuire à son pays ; voilà pourquoi il ne se contenta pas de demander des garanties, il en fournit lui-même. Certes les garanties françaises sont loin de ressembler aux atteintes portées à la souveraineté de la Turquie. Elles se résument dans le régime sévère imposé aux marchands français par le ministre de Louis XIV, régime qui n'aurait jamais dû céder le pas aux désordres injustifiables de l'immigration européenne en Égypte spécialement dans la première moitié du XIX^e siècle. Du temps de Colbert n'était pas marchand dans les Echelles qui le voulait, ni de la manière qui lui convenait. Tout était réglementé ; et les rapports réguliers envoyés par les agents à Marseille étaient transmis au ministère de la marine. Des ordonnances prises par Colbert, spécialement de l'Ordonnance de la Marine (1681), il reste plus que des traces dans la législation consulaire d'aujourd'hui. Soucieux de conserver à la France son prestige intact, Colbert, dans l'Ordonnance de 1681, faisait accorder par le roi aux consuls le droit d'expulser « les français de vie et de conduite scandaleuse ». L'Ordonnance de 1778 est venue confirmer ce droit ; celles de 1716 et 1726 défendaient aux français établis dans les Echelles de se marier. C'était rationnel. L'idée nous vient de comparer le travail de ce ministre français aux travaux des vizirs de la Porte... mais à quoi bon troubler le repos de Colbert ?

Maintenant nous abordons le traité lui-même. Monsieur de Nointel arrive à Constantinople en 1670 porteur d'un « Mémoire des prétentions de Monsieur l'Ambassadeur pour le renouvellement des Capitulations », ainsi que des « présents les plus rares » destinés au Sultan et au Vizir. Nous avons, malgré nous signalé les présents. On comprend qu'ils

soient offerts par le roi de France au Sultan de Turquie ; qu'on ait prévu des présents au Vizir, c'était faire preuve d'une singulière connaissance de l'Administration de l'Empire.

Les art. 1-2-3-4-7-8-12 du Mémoire concernent les questions d'ordre religieux ; et nous avons vu quelles étaient là-dessus les prétentions de Louis XIV, qui ne visait pas moins que la protection de tous les chrétiens, même Ottomans, résidant sur le territoire de l'Empire. L'art. 12 demande que les religieux soient exemptés de tous impôts « tant ordinaires qu'extraordinaires ». Les articles suivants concernent le commerce. Signalons l'art. 16, ainsi conçu « Que les nations « étrangères, qui n'ont point d'Ambassadeur résident ou Consuls à la Porte, soient tenues de naviguer sous la bannière « de France, d'en reconnaître l'Ambassadeur et le Consul, « et de leur payer les droits ». Les derniers mots ne sont que la confirmation de notre commentaire sur la course au dévouement. Les art. 19 et 20 concernent la douane et ramènent les droits de douane de 5 à 3 % tant pour l'importation que pour l'exportation et ce droit pourra être payé en marchandises ; c'est là une garantie contre le zèle des douaniers, qui étaient même parfois tentés de percevoir deux fois la taxe douanière, ce à quoi veille l'article 26.

Telles sont les principales « prétentions de Monsieur l'Ambassadeur ». D'un côté protection absolue de tous les chrétiens de l'Empire, de l'autre facilités commerciales accentuées. Qu'a-t-on obtenu ?

Au point de vue protection religieuse, le négociateur ottoman éluda la question et la France n'eut en définitive à protéger que les catholiques étrangers. Au point de vue commercial, les Sultans donnent satisfaction à la France : abaissement du taux de la douane de 5 à 3 %, exonération des indiennes et soieries. Cette exonération est l'œuvre de Colbert, qui ne manquait pas d'idées protectionnistes. Le Ministre français espérait encore faire renaître le transit en Egypte au profit de la marine marchande française ; il demandait pour cela la liberté de navigation dans la mer Rouge. Mais les Sultans n'acceptèrent pas de laisser approcher les chrétiens de la Terre Sainte islamique.

Au point de vue juridique, la position des étrangers

reste la même, sauf que les procès entre turcs et français et dépassant 4.000 aspres sont portés au divan impérial (1). Cette clause créera plus tard beaucoup de difficultés en Egypte ; On y verra une des origines de l'application de la règle *actor sequitur forum rei*.

Avant d'aborder l'étude de la dernière Capitulation écrite, celle de 1740, il serait intéressant de jeter un coup d'œil sur ce qui se dégage de l'ensemble des précédents traités. Car, pour nous, la Capitulation de 1673 n'est déjà plus la même que celles qui la précèdent. On y sent, très vaguement d'ailleurs, une espèce de pression sur le Sultan ; elle est librement consentie, mais l'atmosphère où elle est née, la façon de la demander, montrent que, déjà à cette date, les prétentions françaises s'appuyaient sur autre chose que sur l'amitié traditionnelle des Sultans. Louis XIV, en envoyant son ambassadeur, connaissait la valeur de son prestige et Constantinople n'ignorait pas les victoires françaises. Nous estimons que 1673 est la première atteinte réelle à la souveraineté des Sultans.

Les Capitulations du XVI^e siècle avaient été renouvelées avec beaucoup plus de facilité, et, si les Khalifes y avaient vu la moindre idée de morcellement de leur souveraineté absolue, elles seraient mortes à jamais bien avant 1673. La France elle-même, en envoyant ses premiers négociateurs à Constantinople, ne se doutait ni de la portée, ni du développement futur que devaient prendre ses privilèges. Singulière histoire que celle de ce germe, planté en 1535, croissant d'une façon lente mais continue, et dont les premiers fruits réels mûrissent 135 ans plus tard. François I^{er} avait sollicité une aide militaire qu'il espérait à peine obtenir, puisque ses négociations avaient été tenues secrètes à leur début ; quelque cent ans après, Louis XIV émettait la prétention de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Empire. L'embryon de politique française en Orient avait grandi ; à l'époque du Roi Soleil et de son successeur on avait déjà établi un système rationnel régissant les relations avec le Levant pour le plus grand profit de la France.

(1) L'aspre égale 0,0133 francs or. Une piastre = 129 aspres Voir Meyer, *op. cit.*, page 68).

III. — La Capitulation de 1740

Ce coup d'œil jeté sur les traités de 1535 et de 1673 nous mène au traité de 1740, incarnation définitive des privilèges octroyés aux Puissances européennes. Les circonstances qui déterminèrent l'octroi de cette Capitulation rappellent étrangement l'atmosphère où naquit celle de 1535, mais le vaincu d'aujourd'hui, c'est le vainqueur d'autrefois. Aussi bien nous voyons-nous dans l'obligation de donner un bref aperçu de la situation ottomane dans la première moitié du XVIII^e siècle. En politique, les Puissances se développent les unes au détriment des autres ; c'est là une quotidienne leçon de l'histoire. Les Turcs, qui, à un moment donné, avaient fait trembler l'Europe et la Chrétienté, étaient encore puissants et rien ne faisait prévoir la chute si rapide de cette redoutable force de conquérants. Mais, tandis que Constantinople jouissait d'un maximum frisant la décadence, St. Pétersbourg était fondé au Nord, et l'empire des Romanoff prenait l'élan des Puissances jeunes. La lutte était traditionnelle entre les Slaves et les Osmanlis ; elle était même fatale. D'autre part, on se souvenait encore à Vienne de cuisantes défaites. Les Sultans avaient donc deux grands ennemis : les Romanoff et les Habsbourg. La communauté d'intérêt de ces deux dynasties est une des origines directes du démembrement de la Turquie.

En 1736, les Russes entrent brusquement en campagne ; la soudaineté de l'attaque leur donne le dessus ; rapidement ils envahissent la Crimée. De leur côté, les Autrichiens ne demeurent pas inactifs et leurs troupes « pénètrent jusque dans la haute Bulgarie ». Dans ces conditions la paix ne pouvait être que désastreuse ; pris entre deux forces victorieuses, l'empire turc risquait de s'effondrer. Cette ruine entraînait la mort du commerce français ; Versailles eut le mérite de ne pas hésiter. La France fournit son aide morale à une époque où ce genre de secours était encore efficace. Villeneuve, alors ambassadeur de France à Constantinople, sut en tirer profit ; il encouragea les Turcs à reprendre les armes ; et cette fois, du moins en Autriche, la fortune leur sourit. L'armée ottomane arrive à Belgrade. C'est à ce moment que la diplomatie française joue un rôle actif ; car, sur

le front russe, la Turquie flanche. Villeneuve, qui avait mandat de négocier, met les belligérants devant un fait acquis ; la Russie et l'Autriche se voient obligées d'accepter le traité de Belgrade, où elles restituent les territoires envahis. Et les Russes perdent encore une fois la réalisation de ce rêve toujours caressé : la possession de la mer Noire.

Tels sont les faits qui précédèrent la Capitulation de 1740. Incontestablement l'intérêt commercial français avait rendu service à la Turquie. Mais, alors que l'aide française allait être de bien faible durée, puisqu'elle n'empêcha pas l'empire de sombrer peu après, la récompense qu'obtenait la France liait le Sultan et ses successeurs pour toujours. Tout se paye, même entre Gouvernements. L'habileté du négociateur est de donner le moins pour obtenir le plus. Les Vizirs ottomans donnèrent le maximum en échange de quoi ? En échange d'un secours moral, qui aida l'Empire à sortir victorieux d'une des crises les plus graves de son existence. Mais est-ce que cela justifie cette imprévoyance d'engager le Sultan Mahmoud, sous la foi du serment, à rendre perpétuels des privilèges qui, par leur essence même, devaient être provisoires pour se maintenir en harmonie avec l'évolution du pays ? Cet engagement est très vulnérable, nous en parlerons dans la critique de la Capitulation.

Cette fois-ci, le négociateur français se sent dans une position des plus favorables ; il s'efforce donc de tout prévoir et, quand il aura tout prévu au mieux de ses intérêts, il leur donnera une forme perpétuelle. Sait-on jamais ce que l'avenir réserve ? Voilà donc l'Empire ottoman constitué en wakf (1) au profit du commerce de la France.

La Capitulation de 1740 comprend 85 articles. Elle embrasse et régit des foules de questions, qui se résument en quelques chefs : protection religieuse des chrétiens et liberté d'exercice de leur culte, facilités commerciales, facilités d'établissement, large immunité fiscale, large immunité judiciaire.

Nous avons déjà analysé la politique religieuse de Louis XIV. Celle de son successeur, dont la vie n'est certes pas très chrétienne, est encore toute pleine de sollicitude pour

(1) Wakf = Bien de main-morte.

les adeptes de la Croix en Orient. Plusieurs articles du traité concernent le problème religieux. Ils sont conçus et rédigés en vue d'accorder aux chrétiens en général et aux pèlerins en particulier la liberté d'exercer leur culte et de visiter les Lieux Saints « ...Les Evêques dépendant de la France et les « autres religieux qui professent la religion franque, de « quelque nation ou espèce qu'ils soient, lorsqu'ils se tiennent dans les bornes de leur état, ne seront point troublés dans l'exercice de leurs fonctions, dans les endroits « de notre empire où ils sont depuis longtemps » (1) «... et « s'il leur (les religieux francs) survenait quelque procès « qui ne peut être décidé sur les lieux, il sera envoyé à ma « Sublime Porte » (2). Ce même article met les établissements religieux à l'abri des « prétentions d'imposition ». « Les Français ou ceux qui dépendront d'eux, de quelque nation ou qualité qu'ils soient, qui iront à Jérusalem, ne « seront point inquiétés en allant et en venant » (3). Ces articles se passent de commentaires ; leurs textes sont clairs. Signalons cependant la restriction apportée à la liberté des évêques et religieux qui devront se tenir « dans les bornes de leur état ». Cette restriction ne manque pas de prévoyance, car les religieux pouvaient devenir un redoutable facteur de propagande politique. Cette idée nous oblige à rappeler des faits contemporains qui justifieraient la méfiance du Sultan. On sait que, lors de la campagne Italo-Ethiopienne, l'Angleterre s'est plainte à plusieurs reprises des agissements des monastères italiens de Palestine, lesquels étaient, semble-t-il, devenus des foyers de propagande anti-britannique.

Quant aux facilités commerciales accordées par le traité de 1740, elles ont été en grande partie transformées pendant le XIX^e siècle. Le développement industriel si rapide du siècle dernier ne pouvait pas ne pas déterminer une modification des tarifs douaniers. Les Européens ont fait là quelques concessions, qui furent plus larges en Egypte qu'en Turquie et que nous étudierons dans le chapitre suivant. Cela ne nous empêchera pas de donner quelques détails sur la situation telle que l'établissait le traité de 1740. L'article 9 concerne

(1) Voir article 32, capitulation 1740.

(2) Voir article 33, d^o.

(3) Voir article 34, d^o.

la liberté de transit ; les marchandises ne paieront la douane que dans le pays où elles doivent être vendues. L'article 37 fixe le tarif de la douane à 3 %, payables en monnaie ottomane « pour la même valeur qu'elle est reçue au trésor inépuisable, sans pouvoir être inquiétés sur la plus ou moins value d'icelle ». C'était prévoir le problème des cours du change. L'art. 56 permet l'exportation de plus d'articles et ne limite plus la liste aux cotons, laines, maroquins, etc., les droits sont fixés à 3 %.

Nous avons parlé d'immunités fiscales. On a voulu soutenir le principe d'immunité totale, en exceptant toutefois les droits de douane, qui sont nettement spécifiés dans les traités et qui ont été plus tard modifiés par des accords survenus entre les parties. Nous devons revenir sur cette question. En tout cas, en 1740, les étrangers n'étaient pas dispensés de payer les impôts. Le souci du négociateur français n'était pas de soustraire ses sujets et ses protégés au fisc de l'empire, il tendait à les sauver de l'arbitraire ; il y a là une nuance et qui n'est pas négligeable. « Il y a lieu cependant « de signaler que l'exemption de taxes vexatoires ou arbitraires, ainsi que l'immunité en matière de tribut (Kharadj), n'impliquaient pas l'exemption des nombreux droits « de commerce intérieur qui grevaient le commerce et le « transport des marchandises. Il faut en effet arriver en « 1838 pour voir insérer dans un des articles de la convention commerciale une taxe de remplacement, forfaitairement fixée, de tous ces droits perçus à l'intérieur du « pays » (1). « Les Français payeront le droit de mészeterie « sur le pied que le payent les marchands anglais ; et les « receveurs de ce droit qui seront à Constantinople où à « Galata ne pourront les molester pour en exiger davantage. « Et, si les receveurs de la douane, pour augmenter leurs « droits, veulent estimer les marchandises à plus haut prix, « ils ne pourront refuser de la même marchandise au lieu « d'argent ; et, quand ils auront été payés de la douane sur « les soies et les indiennes, ils ne pourront l'exiger une seconde fois ; et, lorsque les douaniers auront reçu leur « douane, ils en donneront l'acquit, et n'empêcheront point

(1) Meyer, *op. cit.*, page 73.

« les Français de porter leurs marchandises dans une autre « Echelle, où l'on ne pourra non plus les inquiéter par la « prétention d'une seconde douane » (1). Les mots « seconde douane » montrent dans quel chaos fiscal vivait l'empire. A ce point de vue, la position des étrangers était plus enviable que celle des sujets du Sultan, qui payaient taxes sur taxes et impôts sur impôts, sans autre appréciation que celle des percepteurs, fussent-ils gouverneurs de provinces ou fermiers généraux.

Quant aux immunités juridiques, elles touchent une quantité de points de droit. Nous commençons par dégager un principe initial qui devait avoir, dans l'administration de la justice et de la sécurité publique, les plus graves conséquences : l'immunité du domicile. D'après l'art. 70 de la Capitulation de 1740, les gens de justice et officiers de la Porte ne peuvent entrer dans la maison d'un français qu'en présence d'un délégué de l'ambassadeur ou du consul. « Et, si quelqu'un contrevient à cette disposition, il sera châtié ». Comment les négociateurs ottomans n'ont-ils pas saisi la portée de cette stipulation, qui mettait la police turque sous la tutelle des Consuls ? Le traité d'établissement date de la première Capitulation qui permet aux Francs de demeurer dans l'Empire. Ce traité s'aggrave de Capitulation en Capitulation. Les étrangers n'ont pas encore le droit de posséder des biens-fonds, mais ils obtiennent des garanties exorbitantes concernant leurs domiciles. La définition de ce mot s'élargit en Egypte de telle façon que l'immunité finit par couvrir tout endroit où le bénéficiaire des Capitulations possède des intérêts.

Il est à remarquer que, d'après les règles établies par les Capitulations, les autorités locales ont le devoir de prêter main-forte aux consuls ; ce devoir, elles l'ont toujours accompli. D'un côté, les Consuls profitaient de la police ottomane, de l'autre, ils pouvaient la paralyser. Un simple valet de con-

(1) Voir Dykmans, *op. cit.*, p. 46. « Mezeterie ou Mazdarié : droit de douane spécial auquel étaient soumis les étrangers dans la capitale de l'empire. Mais il faut relever que l'article 55 de la capitulation même, contrairement à la teneur de l'article 39, exemptait les Français de ce droit ; on ne peut, dit cet article, exiger d'eux « le droit de Mazdarié, dont l'exemption leur est pleinement accordée ». Il devait donc y avoir abrogation partielle de l'article 39.

sulat peut, en sa qualité de représentant du consul, arrêter une visite de la police. En obtenant l'immunité domiciliaire, les étrangers avaient atteint le maximum. Voilà pourquoi ce privilège est demeuré stable, presque intact jusqu'à nos jours. Nous ne parvenons à trouver aucun motif justifiant une telle abdication de pouvoir. On dira bien que les consuls avaient la juridiction de leurs fondiques, où les autorités locales n'intervenaient qu'à l'appel du représentant de la Nation ; mais ne devait-on pas prévoir, en voyant augmenter le nombre des étrangers, où cela pouvait conduire la souveraineté territoriale des Sultans ? Les conséquences de cette immunité domiciliaire ont pris parfois en Egypte des allures que les colonies européennes elles-mêmes n'ont pu que désapprouver.

Ce principe étant établi, nous abordons les cas juridiques où pouvaient être engagés des étrangers. Nous éliminerons de suite les problèmes de statut personnel, qui, pour les étrangers, appartiennent exclusivement aux Consuls et, pour les chrétiens ottomans, à leurs patriarchats respectifs.

1) *Etrangers de nationalités différentes* : Au début ces litiges étaient tranchés par les autorités françaises. « Tant que « presque tous les étrangers voyageaient sous la bannière « de France, il n'y avait pas à régler la question des diffé- « rends entre étrangers de différentes nationalités. Tous « relevaient du consul de France et la justice leur était ad- « ministrée par lui » (1). Mais le négociateur français de 1740 sentait que c'en était fini du monopole de la France en Orient ; il dut prévoir la solution des litiges futurs qu'il fixa dans l'article 52 de la Capitulation : « S'il arrive que les con- « suls et les négociants français aient quelques contestations « avec les consuls et les négociants d'une autre nation chré- « tienne, il leur sera permis, du consentement et à la réqui- « sition des parties, de se pourvoir par devant leurs ambas- « sadeurs qui résident à ma Sublime Porte ; et, tant que le « demandeur et le défendeur ne consentiront pas à porter ces « sortes de procès devant les Pachas, Cadis, officiers ou doua- « niers, ceux-ci ne pourront pas les y forcer, ou prétendre en « prendre connaissance ». En fait, les étrangers eurent tou-

(1) Bahi El Din Barakat. *Privilèges et immunités dont jouissent les étrangers en Egypte* (thèse, Montpellier, 1912).

jours recours aux ambassadeurs, qui appliquaient tant bien que mal la règle « *actor sequitur forum rei* ». On avait même créé des Commissions, sorte de Tribunaux Mixtes, pour connaître des litiges en matière civile et commerciale entre « étrangers de nationalités différentes résidant sur le territoire ottoman. » Mais l'arrêt d'Aix de 1864 refusa de reconnaître la légalité de ces Tribunaux. En matière pénale on appliquait la même règle de compétence.

2) *Français entre eux* : Ils étaient totalement soustraits à la justice ottomane. L'Edit de 1778 vint plus tard confirmer l'impuissance de la justice locale. L'article premier est ainsi conçu : « Nos consuls connaîtront, en première instance, les contestations, de quelque nature qu'elles soient, qui s'élèveront entre nos sujets, négociants, navigateurs et autres, dans l'étendue de leur consulat. » Cette disposition est sanctionnée d'une amende de 1.500 livres (article 263-4-5) à l'encontre de qui aura actionné un français devant des juges étrangers.

3) *Entre Français et Turcs* : Les procès dépassant 4.000 aspres sont réservés au Divan Impérial. En matière commerciale comme en matière pénale, le principe du seul délinquant responsable est admis. En cas de crimes contre les Turcs, les autorités locales exercent les poursuites tout en donnant avis à l'Ambassadeur. L'article 65 de la Capitulation semble donner faculté de poursuivre ou de ne pas poursuivre le délinquant français, puisqu'il y est dit « et qu'on voulût que la justice en prît connaissance ». En réalité cette restriction confirme ce que nous disions du prix du sang le quel, une fois versé, arrêtait les poursuites, car il n'y avait pas d'action publique. Au point de vue commercial, le tiré n'est responsable de l'effet qu'après acceptation ; sinon, seul, le tireur est responsable. En tout cas une lettre de refus de paiement est nécessaire pour déclencher les poursuites judiciaires. On se demande ce que devient l'effet si cette lettre de refus n'est pas versée.

Il nous reste à étudier deux points dont l'importance n'échappera à personne : la clause de la nation la plus favorisée et l'élément de perpétuité du traité. L'un et l'autre nous confirment dans l'idée que nous avons de la fine diplomatie

française et de l'inconcevable imprévoyance ottomane. Du côté français, il s'agissait d'acquérir le plus de privilèges et de les conserver pour la plus longue durée possible.

La France avait acquis en grande partie ce qu'elle désirait ; mais tout laissait prévoir que le cycle capitulaire ne dépendrait pas éternellement de Versailles ; la Turquie pouvait signer de nouveaux traités qui seraient plus avantageux. Le négociateur français s'assure ces privilèges d'avance. « Comme l'amitié de la Cour de France avec Ma
« Sublime Porte est plus ancienne que celle des autres Cours,
« Nous ordonnons, pour qu'il soit traité avec Elle de la ma-
« nière la plus digne, que les privilèges et les honneurs pra-
« tiqués envers les autres nations franques aient aussi lieu
« à l'égard des sujets de l'empereur de France ». Ainsi s'exprime l'article 83 de la Capitulation de 1740. Les événements donnent raison à Villeneuve, puisque la série des Capitulations européennes est ouverte. De l'émiettement du pouvoir du Padischah, chacun a sa part et, comme chacun veut que sa part soit la meilleure, les nations s'entendent pour être toutes les plus favorisées au détriment d'un empire que jamais personne ne favorisa. Les diplomates et les Vizirs avaient posé les principes ; la décadence turque fit le reste. Cette époque sent le charnier.

Mais il y a mieux ; la France d'abord, l'Europe ensuite ne se contentent pas de se tailler des empires coloniaux en Turquie, il faut que ces empires durent. C'est ici que l'on atteint les sphères de l'absurde le plus reculé et de la plus évidente mauvaise foi. L'avenir, du moins l'avenir lointain non prévisible, ne peut être ni commandé ni assujetti ; on peut prévoir, on ne peut prédire avec certitude « ... conséquemment
« tant que, de la part de Sa Majesté, le très magnifique Empe-
« reur de France et de ses successeurs il sera constamment
« donné des témoignages de sincérité et de bonne amitié
« envers notre glorieux Empire le siège du Khalifat : pa-
« reillement, de la part de Notre Majesté Impériale, Je
« m'engage, sous Notre auguste serment le plus sacré et le
« plus inviolable, soit pour Notre sacrée Personne Impé-
« riale, soit pour nos augustes successeurs, de même que
« pour nos suprêmes Vizirs, nos honorés pachas et géné-

« rarement tous nos illustres serviteurs qui ont l'honneur
« et le bonheur d'être dans notre esclavage, que jamais il
« ne sera rien permis de contraire aux présents articles ».
Art. 85-1740.

Villeneuve, en faisant signer au Sultan cette déclaration, croyait-il en sa sincérité ? Nous en doutons. La valeur même de Villeneuve comme diplomate est en faveur de nos doutes. Car enfin on n'engage pas un Souverain, ses ministres et son Gouvernement à respecter pour toujours un même ordre d'idées, ni à suivre continuellement la même politique. Nous comparons cette clause à une signature arrachée à un prodigue ; les partisans les plus avoués des Capitulations devraient hésiter à baser leur défense sur un argument d'aussi piètre valeur.

Nous avons déjà dit que les conquêtes ottomanes n'intéressaient la Porte qu'en tant que productrices d'impôts. L'Egypte ne devait pas échapper à ce principe, intégralement suivi depuis 1518 jusqu'à l'arrivée de Bonaparte, qui trouva le pays dans un état d'inconcevable anarchie.

Les Sultans, Soliman plus que les autres, avaient bien donné un statut pour le Gouvernement de la Vallée du Nil ; mais il y a loin de Constantinople jusqu'au Caire et les règlements établis ne furent presque pas appliqués. Très vite les Pachas nommés par Constantinople perdirent leur autorité, et le pays devint la proie des Mamelouks et des Janissaires. Sanglante époque ; les candidats aux hauts postes avançaient à coups de poignard. Les intrigues se nouaient et se dénouaient parmi l'odeur du sang des victimes et le son des pièces d'or arrachées aux populations affamées. L'exemple venait de haut, car le Sultan écrivait en ces termes au Pacha du Caire : « Toi, Mohammed Pacha, Mon Vizir, qui
« as la garde du Caire et la défense de l'Egypte, à l'arrivée
« de Mon Khatt-Chérif, accompagné de félicité, qu'il te soit
« notoire que tu dois envoyer tous les ans au pied de Notre
« étrier impérial six cent mille piastres pour le Khazneh
« annuel de ton pachalik, s'il t'est difficile de trouver des
« pièces d'or, nous condescendons à ce que tu soldes une

« partie en piastres et même en parats » (1). Les pachas n'étaient d'ailleurs pas tranquilles quant à leur sort, car souvent ils périssaient sous les armes des Mamelouks et parfois ils finissaient leurs jours en prison. Ils se hâtaient de faire fortune pour se retirer le plus vite possible, afin d'éviter le poignard ou la geôle. Mais voici qui dépeint mieux la situation : « ...acheter par des largesses aux membres du diwan de Constantinople la nomination aux pachalyks d'Egypte ; s'y maintenir un an ou deux par les plus lâches concessions envers les Beys, dont le chef, sous le nom de Cheik El Beled, était le véritable souverain du pays ; chercher à s'y enrichir par toutes sortes d'exactions et de concussions ; ne sortir du pouvoir que pour être emprisonnés, dépouillés, exilés ou même étranglés par l'ordre du Sultan ; ne laisser en Egypte aucun souvenir « de bonne administration ou d'établissement utile, voilà l'histoire répétée des 22 pachas qui se succédèrent pendant un demi siècle et dont les noms obscurs ne méritent aucunement d'être conservés par l'histoire » (2). Ce jugement si sévère devrait toucher aussi la plupart des prédécesseurs de ces 22 pachas, qui se pressaient « de faire leurs affaires, dévoraient l'arbre et le fruit, le blé et le champ, dilapidaient sans honte, et sans mesure exploitaient l'Egypte » (3). Continuelles révoltes, continuels assassinats. Constantinople envoya bien une ou deux expéditions pour châtier les insurgés ou redonner au pacha son prestige ; mais tout retombait dans l'anarchie initiale. D'ailleurs les Sultans avaient d'autres soucis en Europe et, les impôts étant payés, les Mamelouks pouvaient avoir les mains et les lames libres. « L'Egypte voyait les empereurs ottomans se succéder avec une complète indifférence ; de leur côté les Souverains de Constantinople semblaient se soucier fort peu de ce qui se passait dans l'ancienne province des Khalifes » (4).

C'est dans cette atmosphère trouble que devaient être appliquées en Egypte les Capitulations signées par la Porte. Or, le pacha lui-même, représentant du Sultan, n'avait plus

(1) G. Hanotaux : *Histoire de la Nation Egyptienne*, T. V., p. 15, citant J. J. Marcel.

(2) H. De Vaujany : *Histoire de l'Egypte*, Le Caire, 1881, p. 305.

(3) Hanotaux, *op. cit.*, T. V., p. 32.

(4) H. De Vaujany, *op. cit.*, p. 310.

qu'un semblant d'autorité. Quelle valeur pouvaient alors garder les traités ? On laissa bien au Consul le pouvoir judiciaire sur ses ressortissants. Mais il fallait de l'or aux Beys et, pour avoir de l'or, ils n'hésitèrent pas à soumettre les Européens aux pires avanies, malgré toutes les garanties stipulées dans les traités. Tel drogman, qui osa rappeler avec instance que les taxes étaient fixées à 3 %, échappa de peu à la bastonnade fort à la mode à l'époque. Pour pouvoir s'entendre avec la douane, le Consulat de France avait nommé un drogman juif, car les douaniers étaient israélites. On comprendra quelle était la situation des chrétiens en général et des Européens en particulier, lorsqu'on saura que, même à l'époque de 1740, la colonie européenne se trouva obligée de se mettre, moyennant finances, sous la protection d'un Bey (1). Notons, pour être juste, que ces mouvements anti-chrétiens ne venaient pas de la vraie population égyptienne, qui souffrait du joug presque autant que les chrétiens. Jamais le fellah ne vit une époque d'aussi noire détresse. La persécution venait des dignitaires ; ils étaient de sang turc, caucasien ou tartare.

Ces violations répétées des traités n'ont pas été sans occasionner de violentes protestations, qui arrivaient parfois jusqu'à la Porte ; mais les Vizirs faisaient la sourde oreille, car ils connaissaient l'impuissance des pachas du Caire. Si bien que les marchands durent s'adresser directement au roi de France ; on étudia même la possibilité d'une expédition en Egypte, proie facile « ... Vu l'anarchie du Gouvernement Egyptien », ainsi s'exprimait Saint-Priest en 1778.

On voit donc qu'à cette époque les Capitulations en Egypte n'étaient pas appliquées régulièrement suivant leurs strictes limites. Les Européens avaient une revanche à prendre, ils la prirent avec ampleur dès le début du XIX^e siècle.

Les événements sont plus forts que les signatures et que les dynasties : en Turquie aucun privilège ne subsiste et pourtant la Turquie était au rang des vaincus de la Grande Guerre. Ce miracle, un Chef l'a accompli. Des institutions qui traînaient depuis des siècles n'ont pas résisté des années

(1) Voir Hanotaux, *op. cit.*

devant la logique et l'esprit de décision du Chef nouveau, qui, avec une tenacité admirable, travaille à la renaissance de son pays.

Le caractère des nations est la résultante des caractères des hommes qui les forment et, jusqu'à un certain point, des chefs qui les dirigent. Cette pensée est de Chawki, le prince des poètes arabes. Cependant qu'en Turquie les chefs sommeillaient parmi les paradisiaques plaisirs du Harem et les molleses de l'ignorance, en Europe la renaissance avait dessillé les yeux et l'on avançait de jour en jour dans le domaine des lettres, de la philosophie et de la science. Les négociateurs français, tous instruits, furent toujours nettement supérieurs aux pachas de Constantinople. Voilà le secret de leur succès. Alors que les Vizirs discutaient avec un esprit qui semblait hérité de Byzance, les Ambassadeurs pliaient et assouplissaient les textes ; jamais le mot inoffensif de « coutumes » ne fut employé avec plus de prudente réserve et, pourtant, il ne fut jamais interprété d'aussi bizarre façon. Tout est ici question d'interprétation et les plus forts interprètent le mieux. Ainsi, lorsque la France appuyait moralement Mohamed Ali contre le Gouvernement de ses Souverains de Constantinople, la France était encore la traditionnelle amie des Sultans et ses privilèges demeuraient intacts.

Nous avons tout dit de la Capitulation française de 1740 ; pour que l'exposé soit complet, il nous reste à signaler les Capitulations accordées aux autres Puissances et qui, toutes, portaient la clause de la nation la plus favorisée, sauf cependant le premier traité Austro-Turc, qui défend l'entrée de la Mer Noire aux vaisseaux autrichiens. Cette défense a d'ailleurs été supprimée plus tard, au renouvellement de ce traité.

Outre les capitulations françaises déjà signalées citons :

La Capitulation Anglaise de 1675.

La Capitulation Hollandaise de 1612 et 1680.

La Capitulation Autrichienne de 1718, renouvelée en 1747 et 1784.

La Capitulation Suédoise de 1737.

La Capitulation des deux Siciles, 1740.

La Capitulation de la Toscane, 1747.

La Capitulation Prussienne, 1761.

La Capitulation Espagnole, 1781.

La Capitulation Russe, 1783.

La Capitulation des Etats-Unis, 1830.

La Capitulation de la Belgique, 1838.

La Capitulation de la Grèce, 1855.

Telle est l'histoire du régime des Capitulations écrites. Ceux-là même qui les trouvent anachroniques aujourd'hui leur accordent une origine logique. Nous nous méfions de cette origine au point de vue *droit*, nous l'acceptons au point de vue *faits*. Au point de vue *droit pur*, l'Islam n'ignore pas le christianisme ; il recommande même de juger les chrétiens avec équité et suivant leur loi religieuse. Mais, comme l'Evangile ne contient pas tous les principes qui doivent régir la vie humaine, matérielle et laïque, quelle loi aurait-on mieux fait d'appliquer aux chrétiens même étrangers ? Le Coran est formel : La loi de l'équité et non la loi étrangère.

Quant au point de vue *faits*, au début tout au moins, les infimes minorités étrangères étaient noyées dans l'immensité de l'Empire. Le semblant d'exterritorialité qui couvrait un fondique était loin de causer le moindre souci à ces Empereurs, qui se faisaient appeler les Rois des Rois.

Un dernier mot sur la valeur juridique de ces traités reste à dire. Du jour où la Turquie a enfin ouvert les yeux, depuis le Congrès de 1856, deux thèses s'affrontent. D'un côté les nations jalouses de garder leurs privilèges, ce qu'elles appellent leurs droits ; de l'autre les nations victimes de ce passe-droits. Le temps s'est chargé de dire qui avait raison et son jugement est sans appel, puisqu'en Egypte comme en Turquie le régime Capitulaire est mort pour toujours. Filles des ténèbres, de l'ignorance, les Capitulations n'ont pu résister à un demi-siècle de lumière dans les pays du Levant. Qui faut-il féliciter de ce résultat ? Les Européens eux-mêmes. En aidant à la renaissance intellectuelle, les étran-

gers ont poussé les peuples orientaux à une compréhension plus logique de leurs droits ; en se montrant intransigeants pour tout ce qui concernait leurs privilèges, les Européens ont précipité la ruine des Capitulations. Comment ne pas les en remercier !

CHAPITRE III

Aperçu historique La coutume en Egypte (1740-1867)

I. — APERÇU HISTORIQUE

L'époque précédemment étudiée n'a touché l'Egypte qu'en tant que province ottomane n'ayant pas d'histoire internationale indépendante, malgré le peu d'intérêt que portaient les Sultans à la Vallée du Nil. C'est à partir de la campagne de Bonaparte que l'Egypte rentre dans le cycle historique, après un oubli de près de trois siècles.

Deux dates limitent le chapitre que nous allons traiter : 1740, la Capitulation à effets perpétuels ; 1867, rapport de Nubar Pacha sur la situation intolérable des privilèges étrangers. Ces deux dates marquent deux apogées : la première est celle du summum dans les Capitulations écrites, la seconde situe la toute-puissance de ce qu'on a appelé le Droit Coutumier. Un siècle et quart d'évolution qui, au lieu de conduire à une révolution justifiée, aboutit à une réforme où les Puissances consacrent, non seulement leurs anciens privilèges, mais en obtiennent de nouveaux en faisant ratifier les coutumes. Il est cependant indispensable de scinder ce cycle en deux périodes ; l'une, allant de 1740 à 1805, où Mohamed Ali devint Wali d'Egypte ; l'autre, commençant avec le règne du génial Vice-Roi, pour finir en 1867. Car, avant 1805, aucun des pachas gouverneurs du Caire n'avait eu un système politique personnel établi pour le pays qu'il devait administrer.

1740-1799, le pays geint sous le joug des Beys et des Mamelouks, les Européens ne sont pas épargnés. Ils se plaignent en vain de la rapacité du Gouvernement ; les consuls protestent, mais personne ne les écoute. Constantinople est sourd. Alors, on se plaint directement à Paris, où l'on

trouve le prétexte suffisant pour décider une campagne en Egypte. Notons au passage que ce prétexte officiel ne touche en rien le réel motif de la guerre ; pour une fois, ce ne sont pas les intérêts commerciaux que les Français viennent protéger en Orient. Bonaparte devenait trop puissant en France ; le Directoire était enclin à éloigner le turbulent Général. D'autre part, « pour que Bonaparte fût maître de la France, « il fallait que le Directoire éprouvât des revers en son absence et que son retour ramenât la victoire sous nos drapeaux ». Telle est l'origine de l'expédition française, dont les résultats durèrent tant que le futur Empereur eut de l'intérêt à les faire durer.

On sait que le but avoué des Capitulations est de soustraire les marchands étrangers aux exactions et à l'arbitraire des autorités locales. Voici donc les français en Egypte ; les avanies vont sans doute disparaître pour n'être plus qu'un souvenir de l'époque noire. Il n'en est rien ; et ceux-là qui défendaient leurs ressortissants contre l'arbitraire ottoman traitèrent les habitants de l'Egypte avec autant de sévérité que les Turcs. La perception des impôts ne fut pas plus clémente ; les troupes aidaient les percepteurs et, de temps en temps, un incendie mettait à la raison les contribuables récalcitrants. « Impôts anciens, impôts nouveaux, taxes arbitraires, ne procuraient cependant pas de sommes suffisantes pour couvrir les dépenses et, pendant ses quatorze mois de principat en Egypte, Bonaparte fut toujours dans « la gêne » (1).

Au point de vue juridique, l'occupation française, de trop courte durée, ne laissa pas de traces dans le pays. Bonaparte avait déclaré le respect de la religion et de la loi islamique et, comme le Cadi Suprême s'était rallié aux Turcs, le général français en fit nommer un égyptien. Le diwan fondé à cette époque n'eut pas de succès ; et l'on revint aux Tribunaux Religieux.

La guerre avait eu pour effet de suspendre le fonctionnement des privilèges de la France dans l'Empire Ottoman. Après le retrait des troupes françaises, le traité de 1802 replace pour toujours la France dans la situation *ante bellum*

(1) Hanotaux, *op. cit.*, T. V, p. 338.

et lui accorde les droits acquis par l'Angleterre en 1799 dans les pays du bassin de la mer Noire.

Et l'anarchie en Egypte reprend son cours ; mais un homme est là, qui, malgré l'opposition des Sultans et les armées des Mamelouks, va prendre en mains les destinées du pays. De cet homme, dont on a souvent critiqué les procédés, date la renaissance égyptienne, car, l'activité du génial illettré que fut Mohamed Ali se fait sentir dans tous les domaines concernant la vie de la Vallée du Nil. Plus intimement qu'on ne pouvait le penser, cette activité touche les privilèges acquis par les étrangers établis en Egypte encore province ottomane, mais où l'autorité du nouveau Wali ne sera plus soumise autant qu'autrefois à la souveraine volonté du Sultan. C'est de ce relâchement de pouvoir de Constantinople au profit du Caire que dépend le développement futur et abusif des Capitulations en Egypte.

Ce que l'Egypte gagne en souveraineté vis-à-vis de la Sublime Porte, elle le perdra rapidement vis-à-vis des Puissances Européennes, dont les ressortissants se mêleront de plus en plus intimement à la vie du pays.

Une étude très brève de l'histoire de l'Egypte allant de 1805 à 1867 est nécessaire pour la compréhension de l'évolution juridique et judiciaire du pays ; cette étude analysera trois situations de l'époque : administration et politique, la justice indigène, la justice consulaire. L'analyse est d'autant plus nécessaire que le développement capitulaire désordonné et abusif de l'époque a été l'objet des critiques les plus acerbes et les plus justifiées. Mais l'impartialité nous forcera à conclure que s'il y eut en Egypte une situation anarchique dans la justice consulaire, celle-ci n'a été que la reproduction de l'anarchie sévissant dans la justice locale.

Mohamed Ali prend effectivement le pouvoir en 1805 ; son premier soin est de s'entourer de Conseillers. Il forme le Diwan el Wali, noyau initial du système de Gouvernement. A ce Diwan revenaient la police du Caire, la solution des litiges survenant entre les habitants du pays et les procès entre égyptiens et étrangers. Lors de l'étude de l'histoire juridique de l'Egypte nous reviendrons sur ce point ; notre seul but ayant été maintenant de souligner le geste du Vice-

Roi. Quoique ne concevant son autorité que comme absolue et totalitaire, il accepte de se faire seconder. Le Wali sait qu'il doit son pouvoir aux armes ; il sait aussi que ses prédécesseurs ne jouissaient d'aucune autorité parce qu'ils n'avaient plus de troupes. Il décide donc la création d'une armée ; il la veut instruite et bien équipée, car, il se souvient encore des désastres essuyés par la brillante cavalerie des Mamelouks décimée devant les carrés français. Il faut des techniciens ; on en fera venir de France. Telle est l'idée qui détermina Mohamed Ali à s'entourer de collaborateurs européens. Mais les forces militaires ne sont pas le seul facteur dans la vie des Nations. Le nouveau Pacha avait devant lui un pays ruiné par des siècles d'inertie et de rapines et incapable de supporter, dans l'état où il était, les charges financières nécessaires à son relèvement et à l'entretien des troupes. Seules des réformes de grande envergure pouvaient augmenter le rendement du pays ; pour exécuter les réformes, il fallait des chefs que l'Egypte n'avait pas. Mohamed Ali sut les trouver. Qu'importe qu'ils fussent chrétiens ou Européens, quand on avait un si grand but à atteindre.

Partout des animateurs français se dépensent, sauf malheureusement dans l'administration intérieure du pays qui aurait tant gagné à leur contact. De Bellefonds et Mougel travaillent au barrage, Galice fortifie Alexandrie, Clot Bey fonde l'école de Médecine, Lambert crée Polytechnique, Rey s'occupe de l'artillerie, Sève organise l'infanterie, Aymé initie les Egyptiens aux secrets de la Chimie, Jumel introduit la culture d'une nouvelle variété de coton.

Mener de front toutes ces créations, tout en faisant continuellement la guerre, c'était une tâche surhumaine ; seul un Mohamed Ali pouvait supporter une pareille charge. Tout prévoir, tout voir, tout exécuter. S'il y eut des erreurs, l'histoire ne peut être qu'équitable ; l'œuvre accomplie est grande. Administrateur, soldat, conquérant, le Vice-Roi d'Egypte avait fondé un puissant empire ; mais les mêmes Puissances qui devaient, plus tard, si largement profiter de l'hospitalité égyptienne, se chargèrent de réduire à néant les rêves de Mohamed Ali. Sans avoir subi aucune défaite, il se vit obligé de restituer les territoires conquis par la force des

armes. Pour tant de gloire, tant de sang et tant d'efforts, il dut se contenter, grâce aux intérêts des grandes Puissances, du pachalyk héréditaire d'Égypte, vassal mitigé, mais vassal quand même des Sultans, qu'il aurait pu détrôner. Celui-là qui avait ébranlé l'Empire de la Porte reçut, au lieu d'une indépendance totale, des firmans d'investiture. Le 13 Février 1841, un premier firman réservait au Sultan le choix du successeur de Mohamed Ali dans la famille du Vice-Roi ; le 19 Avril de la même année un second firman règle la succession selon la loi du Séniorat.

En outre, Mohamed Ali s'engage, à la demande du Sultan, formulée dans le décret d'investiture, à respecter non seulement le Khatt Shérif de Gulhané, mais aussi tous les traités antérieurs et futurs passés entre la Porte et les Puissances. « ...Les dispositions du Hatti Shérif de Gulhané et « de tous les traités conclus ou à conclure avec les Puissances ces amies seront complètement exécutées en Égypte ». Telle est la réponse du nouveau Vice-Roi.

Superficielle à cause de son immensité même, l'œuvre aurait survécu et se serait développée normalement si Ibrahim n'avait eu un règne de trop courte durée. Son successeur Abbas, prévoyant les conséquences de l'envahissement européen, préféra rétrograder ; et, lorsque Séïd vint au pouvoir, le travail de Mohamed Ali était presque totalement perdu. Il n'était pas facile à refaire. Réadmis en Égypte les Européens vinrent en foule ; mais ce n'étaient plus les pionniers de naguère. Les animateurs avaient cédé la place aux spéculateurs et aux aventuriers. C'est pourtant à cette époque que devait commencer l'exécution d'une des plus grandes œuvres du siècle, le percement de l'isthme de Suez, dotant l'Égypte d'une voie de transit unique dans le monde. Notons que cette affluence d'Européens accompagne de près l'emprunt contracté par Séïd Pacha. L'envahissement commence donc avec la dette égyptienne ; les Puissances faisaient double profit : les souscripteurs recevaient des intérêts et les ressortissants étrangers en Égypte atteignaient non seulement une situation inespérable, mais ils reprenaient au Khédive, avec une extraordinaire facilité, des sommes considérables.

Ismail succéda en 1863 à Séïd. Très Européen d'idées il

n'essaya pas moins de mettre un terme aux privilèges capitulaires envahissants ; car, à son époque, les prétentions européennes avaient atteint une limite telle que leur abolition ou tout au moins leur modification s'imposait. C'était une question de vie ou de mort pour l'Égypte. Comment a-t-elle été résolue ? Nous le verrons au chapitre suivant.

Ce bref coup d'œil sur l'histoire égyptienne n'avait pour but que de déterminer la position réelle des étrangers en Égypte. Simples marchands avant Bonaparte, collaborateurs du Gouvernement à l'époque de Mohamed Ali, commerçants et spéculateurs immédiatement avant la Réforme, tel est le chemin qu'ils suivirent. Il est parallèle au chemin suivi par les Capitulations de 1535 à 1740.

Avant d'entrer plus intimement dans le sujet juridique, nous dégagerons un principe qui a son importance dans la vie capitulaire : la liberté religieuse. Si le motif religieux était la véritable source des Capitulations, celles-ci n'avaient plus leur raison d'être dès le début du règne de Mohamed Ali. Pour lui, le chrétien égyptien est, tout comme le musulman, un sujet et un serviteur de la couronne. Les postes du Gouvernement accessibles aux Arabes sont aussi accessibles aux Chrétiens autochtones, qui deviennent parfois ministres. Les finances du pays sont tenues par les coptes. Quant aux religieux européens, c'est à Mohamed Ali qu'ils doivent l'extraordinaire développement de leurs établissements en Égypte. Toutes les facilités leur furent accordées non seulement par le fondateur de la dynastie, mais aussi par ses successeurs.

a). — La justice indigène 1805-1884

L'idée de justice, telle que nous la concevons aujourd'hui, n'est complète que si elle est entourée d'un certain nombre de facteurs sans lesquels la justice serait illusoire. Justice signifie avant tout égalité et suppose l'existence d'une législation applicable et appliquée à tous ; justice signifie aussi séparation des pouvoirs ; justice signifie encore la loi connue de tous ceux qui doivent la suivre ; justice signifie enfin un règlement d'ordre suivant les litiges à trancher. Or, de toutes ces idées, qu'existait-il en Égypte ? rien ou presque. Il faut arriver à l'année 1884, date de la fondation des nouveaux Tribunaux Indigènes, pour trouver la justice régulièrement et définitive-

ment établie car nous estimons les Tribunaux de la Réforme de 1875 plus étrangers qu'égyptiens.

Puisque nous parlons de la justice indigène seulement nous éviterons de traiter de la juridiction des Capitulations. En Egypte donc, au point de vue justice pure, sans aucune considération fiscale ou autre, il y avait théoriquement égalité pour tous. Tout Egyptien, musulman ou chrétien, dépendait de la justice locale et la loi applicable était la loi islamique tant pour le chrétien que pour le musulman. Car le Coran n'est pas seulement une doctrine religieuse, c'est aussi un code de la vie humaine et de ses contingences matérielles. Les partages entre héritiers, les rapports concernant les biens des époux, la gestion des biens des mineurs, les châtiments du vol et de l'adultère y sont prévus. De plus la loi coranique n'a pas besoin de publicité, car, en pays musulmans, le Coran du moins dans ses grandes lignes était connu de tous. Pour les musulmans le Livre a une valeur législative incomparable puisqu'il émane de Dieu.

Voilà donc installée en Egypte une loi applicable à tous et connue de tous. Comment l'a-t-on appliquée ? Ici apparaît le vice du système. Les conquérants ottomans de 1517 étaient aussi ignorants que les Européens de l'époque. Les cadis furent chargés de l'administration de la justice ; mais, en fait, ils ne l'administrèrent jamais seuls. Les gouverneurs se mêlèrent toujours des affaires de justice ; petit à petit l'autorité des cadis devint illusoire, même du temps de l'occupation arabe, car les « Haguehs » avaient enlevé aux tribunaux les litiges commerciaux et les procès entre créanciers et débiteurs. A la conquête ottomane la situation empira. Le dernier Khalife Abbasside dut se rendre avec Selim I^{er} à Constantinople ; dès lors la Porte nomme le Cadi Suprême d'Egypte. Désigné pour un an ou deux, il affermaient les postes de Cadis en province (1). On conçoit qu'un pareil système ait vite dégénéré en anarchie, d'autant plus que les Pachas et les Beys s'improvisaient Juges très souvent ; leurs instruments d'exécution se limitaient au fouet et au sabre.

Cette situation traîna jusqu'à l'avènement de Mohamed

(1) Voir Sadek Bey Fahmy, *op. cit.*

Ali ; les français eux-mêmes ne purent introduire de sérieuses réformes et parfois ils appliquèrent en matière pénale les « coutumes suivies ». On sait que l'assassin de Kléber est mort sur le pal.

« Lorsque Mohamed Ali devint Wali d'Égypte, le pays « était vide de tout ordre et de toute loi et on revenait à la « volonté des maîtres dans les grandes comme dans les petites affaires ». (1) Le Vice-Roi, grand administrateur de l'Égypte en tant que domaine productif, ne sut pas être législateur et ses collaborateurs dans l'administration réellement intérieure du pays furent Turcs ou indigènes. Ils ne connaissaient pas les méthodes modernes déjà établies en Europe. Dans un pays livré depuis des siècles à l'anarchie il n'était pas facile d'introduire et d'établir un nouvel ordre judiciaire qui demandait un grand nombre de collaborateurs compétents.

Dès son avènement, Mohamed Ali constitue le Diwan el Wali, que nous avons déjà cité et qui comprenait quatre ulémas, un de chaque rite islamique, car c'est à ce Diwan que revenaient la solution des litiges d'héritage et la nomination des tuteurs. Quelques années plus tard, ce Diwan devient le Diwan Khédivial, qui établit les premières lois du pays ; comme il avait à connaître de toutes les affaires sommaires ou importantes, il ne suffit plus à la tâche et se fragmenta en plusieurs administrations. En 1235 de l'hégire le Haut Diwan Royal est fondé en Conseil pour traiter les affaires commerciales et administrer les finances du pays ; cinq ans plus tard, on le dote d'un règlement, qu'il suit jusqu'en 1245. Ce règlement concerne la mise en accusation et des fonctionnaires et des percepteurs coptes. Les peines varient de trois à cinq cent coups de cravache. On soumettait aussi à ce Tribunal les affaires de vol entre habitants du pays, après enquête menée par le Gouvernement de la province où avait eu lieu le délit.

« Le pays était gouverné par les « Kachefs » sans ordre « ni loi, suivant le bon plaisir des Gouverneurs, qui s'adressaient parfois au Diwan Khédivial pour prendre ses avis « et dont les ordres étaient pris pour base de jugement. » (2)

« Les tribunaux religieux sharéi demeurèrent ce qu'ils

(1) Ahmed Fathy Zaghloul, « Le Barreau », p. 159. Ouvrage arabe.

(2) Ahmed Zaghloul, *op. cit.*

« étaient à l'époque de Mohamed Ali et gardèrent leur compétence dans les affaires concernant le statut personnel et le transfert de propriété. Mais on créa d'autres tribunaux ou Mèglis pour trancher les litiges civils ou commerciaux ; on les nomma mèglis de province ; à leur fondation ils étaient au nombre de cinq : Tanta, Samanout, El Fashn, Guirgueh et Khartoum. Chaque mèglis était composé d'un président, de quatre membres, de quatre scribes et deux ulémas faisant fonction de Muftis, l'un étant de rite Hanéfi, l'autre du rite Chaféi. » (1) Au lieu d'être délivrées au tribunal lui-même, les requêtes étaient déposées par les plaignants dans un tronc placé à la porte du mèglis. A cette époque le Diwan privé et le mèglis des jugements jouaient le rôle d'autorité législative.

« Cet ordre était nouveau et ceux à qui fut confiée l'exécution avaient suivi école chez les précédents gouverneurs mamelouks ; ils n'avaient donc pris aucune science, aucun art et n'avaient jamais conduit de peuples. Si bien que chaque chef supposa que son Gouvernement était sa propriété et que tous les privilèges du pouvoir se résumaient en une vérité : le repos du Gouverneur. » (2)

Lassé Mohamed Ali promulgua la loi de 1253, de l'hégire, imposant aux Moudirs le devoir de faire de minutieuses enquêtes dans les affaires qui leur étaient soumises ; les lois, appliquées étaient un mélange de doctrine islamique et d'avis du Gouverneur. D'ailleurs les mèglis étaient composés de fonctionnaires de l'Etat ; le cumul de fonctions fit traîner les procès en longueur.

Plus tard, à la demande des commerçants, un tribunal mixte fut fondé en 1845 à Alexandrie ; il eut un règlement d'ordre spécial. Il était composé d'un Président, d'un Vice-Président, d'un Greffier en Chef, d'un Commis-Greffier et de huit membres dont cinq indigènes et trois européens. Un an plus tard un tribunal analogue fut institué au Caire. Ces tribunaux avaient mission de connaître des procès commerciaux entre indigènes et entre indigènes et étrangers. Le procès n'était admis qu'après approbation du Gouverneur sur la re-

(1) Raféi Bey « *L'époque d'Ismaïl* », ouvrage arabe, T. I, p. 47 et suiv.

(2) Ahmed Zaghloul, *op. cit.*

quête d'introduction de l'instance. Les consuls ayant demandé la création d'un organe d'appel, les deux tribunaux connurent respectivement l'un pour l'autre des appels entre parties. L'appel n'était admis que pour les sommes supérieures à 5.000 piastres et après approbation du Consul pour les étrangers et du Gouverneur pour les indigènes.

Plus tard, Séïd Pacha obtint du Sultan le droit de nommer le Cadi suprême que jadis Constantinople envoyait et que Bonaparte avait, lors de son passage, remplacé par un indigène. C'était un pas vers l'assainissement de l'administration judiciaire. En 1855, le Vice-Roi constate que le méglis des jugements est défectueux : il le dissout et renvoie toutes les affaires par devant Ismaïl Pacha, alors héritier du trône. Le pays vit sans Tribunaux.

« Ainsi en 1855 Seïd Pacha voyagea sur son train « spécial, se rendant aux Moudirehs de Gharbieh et de Mé-
« noufieh. Il y avait là un méglis dont le Président était Gaa-
« far Pacha. A son arrivée le Khédive se rendit directement
« au méglis et n'y trouva personne. Il entra dans une grande
« colère et ordonna à l'un des fonctionnaires de la Moudi-
« rieh de fermer le méglis et d'en clouer les portes, ce qu'il
« fit sur-le-champ.

« De retour au Caire, il envoya à Ismaïl Pacha l'ordre
« de dissoudre le Méglis el Ahkam, « Méglis des Jugements »,
« qui était la plus grande autorité législative du pays. » (1)

Reconstitué sous la présidence d'Ismaïl Pacha en 1856 il fut dissous, ainsi que les méglis de province, en 1860, pour être réformé sous la présidence de Shérif Pacha en 1861. On se contenta cette fois de deux méglis pour la province, l'un à Tanta, l'autre à Assiout, le Méglis des Jugements joue le rôle de Tribunal d'Appel. Plus tard Ismaïl Pacha installa des méglis dans toutes les Moudirieh.

En 1861, fut fondée la « Commission du Caire » ou méglis de la Commission « en vue de trancher certains litiges
« civils entre étrangers et indigènes » ; sa durée devait prendre fin en Décembre de la même année. Mais la Commission persista ; les procès immobiliers sortaient de sa compétence

(1) *Journal des Tribunaux Mixtes*, N° 2159, année 1937. *La justice en Egypte du temps de Mohamed Ali jusqu'à la Réforme* (Charles Kouri).

et l'exécution revenait à l'autorité dont dépendait le défaillant. Ce Tribunal était composé d'un président et de deux membres Egyptiens ainsi que d'un membre Européen, d'un Grec, d'un Israélite et d'un Arménien.

Telle est l'histoire de la Justice égyptienne de 1805 à 1884. Quelles conclusions en tirer ? Remarquons, en premier lieu, qu'il n'y avait pas une autorité législative indépendante et régulièrement établie. Les Vice-Rois, aidés de leur méglis, prenaient au jour le jour telles mesures qui leur semblaient nécessaires. Au début le souci du législateur se limite à deux points : la rentrée intégrale des impôts et la répression des actes de banditisme. Mohamed Ali avait bien exprimé sa volonté de faire traduire les codes français pour en choisir les articles applicables en Egypte ; mais le projet ne fut pas exécuté. En outre les justiciables ne connaissaient pas la loi qui devait leur être appliquée. Les châtiments corporels, si répandus, ne devaient cesser qu'après l'avènement de Tewfik Pacha. La justice administrée par les Moudirs était incisive, rapide, et cruelle. Les Méglis lui donnèrent une lenteur devenue proverbiale.

Situé dans son cadre chronologique réel, cet état, que nous trouvons aujourd'hui précaire, était déjà bien supérieur à celui qu'avait trouvé Mohamed Ali. Si l'évolution juridique fut lente, l'ignorance en est seule responsable.

Il y avait bien eu la loi du Tanzimat, promulguée par le Khatt-Shérif de Gulhané (1839) ; mais, jaloux de garder ses libertés, Séïd Pacha refusa de l'appliquer en Egypte. Le Khatt-Humaïoun de 1856 n'eut, lui non plus, aucune répercussion réelle dans la Vallée du Nil.

Pour avoir une idée exacte de la valeur de l'attitude des Puissances vis-à-vis du Gouvernement Egyptien, il devient nécessaire, avant d'aborder le problème des Juridictions consulaires, de donner un aperçu succinct sur la douane et le fisc en Egypte, toujours dans cette période allant de 1805 à 1867.

b) La douane

Concernant le commerce, les Capitulations écrites ne sont pas restées immuables ; le droit de 3 %, établi par le traité de 1740, ne pouvait se soumettre à la clause absurde de perpétuité. L'Egypte, ne possédant pas en-

core le droit de traiter directement avec les Puissances, suit les engagements douaniers de la Turquie. Il y a lieu de rappeler, avec M. Hannotaux, que « le Tarif douanier égyptien » identique au tarif turc en vertu des Capitulations de la « Porte avec les pays d'Europe, soumet cependant à un droit « d'entrée les marchandises importées de Turquie et (anomalie plus flagrante encore) fixe ce droit à trois ou quatre fois le montant de celui auquel sont assujettis les importations européennes ».

Le premier traité modifiant réellement la situation commerciale régie par les Capitulations est le traité franco-ottoman de 1838. Pour la première fois on abolit les taxes intérieures qui frappaient le commerce et le transport des marchandises. En effet, au droit de trois pour cent ad valorem maintenu, on ajoutait un droit global de 2 %, pour remplacer une fois pour toutes les taxes abolies. C'était éviter l'infinité de conflits et de chicanes qui pouvaient surgir entre l'administration et les commerçants. Ce traité avait été conclu pour une période de 7 ans, susceptible de renouvellement.

En 1861, un nouveau traité fut conclu entre la France et la Porte, pour une durée de vingt-huit ans. Il fixe à 8 % les droits d'importation et d'exportation ; mais, alors que le droit d'importation demeurait stable, le droit d'exportation devait être réduit chaque année de un pour cent (1 %) pour atteindre la limite fixe minima de 1 %. Étaient frappés de prohibition : le tabac, le sel, les armes et les munitions. En cette même année et l'année suivante, la plupart des nations concluent avec la Turquie des traités semblables. Citons : Belgique (Octobre 1861), Danemark (Mars 1862), Espagne (Mars 1862), Grande-Bretagne (Avril 1861), Pays-Bas (Février 1862), Suède et Norvège (Mars 1862). Mais, alors que le traité français a vingt-huit ans de durée, les autres ne sont établis que pour quatorze ans ; cependant, la clause de la nation la plus favorisée, largement gaspillée par la Porte, oblige la Turquie à céder les mêmes droits pour tous et c'est ainsi que les Puissances signataires profitèrent toutes de la situation faite à la France jusqu'en 1889.

Notons que tous ces traités ont été abolis par les accords de Montreux ; ils ne l'ont pas été en tant que traités

de commerce, car de ce chef il existe des traités plus récents que ceux du XIX^e siècle ; l'abolition ne vise que deux points : le premier est celui du renouvellement perpétuel des capitulations, le second est la clause de la nation la plus favorisée. L'Égypte a aujourd'hui le droit de n'accorder cette dernière clause qu'aux Puissances à qui il lui convient de l'accorder et sous réserve de réciprocité.

Tels étaient les traités engageant la Turquie et l'Égypte, d'abord province puis vassale de l'Empire. Les conséquences fiscales au point de vue Capitulaire seront traitées plus tard dans nos conclusions du chapitre suivant.

L'étude du régime douanier ne peut être complète que si elle est suivie d'une analyse du règlement qui régit les relations entre les commerçants et la douane. Car, c'est le Règlement douanier qu'appliquent les « commissions » chargées de constater et de juger les fraudes et la contrebande. C'est au traité franco-turc de 1861, que sont déterminées certaines de ces mesures, qui furent complétées dans la notification faite par la Porte aux Puissances, du Règlement Douanier de 1863. L'article 14 du traité de 1861 dit : « les marchandises introduites en contrebande seront frappées de confiscation au profit du Trésor ottoman, lorsque la fraude aura été dûment constatée, procès-verbal du délit de contrebande sera dressé et communiqué à l'autorité consulaire, dont dépend le sujet auquel appartiendra la marchandise ».

Du Règlement Douanier il résulte ceci : «... toute décision de la Commission des Douanes devra, dans les 24 heures de sa rédaction, être transmise, sous forme d'une copie du procès-verbal de saisie, au consulat du prévenu. D'autre part, le Consul devra en accuser réception à la Douane et, si après un délai de quinze jours, aucune opposition ne vient à être formulée, la saisie sera définitive » (1). Ce règlement fut en Égypte notifié aux consuls généraux. Une Commission Douanière, composée du Directeur de la Douane, du Chef-Comptable, de deux ou trois employés principaux était seule qualifiée pour décider la saisie, dont le procès-verbal était communiqué dans les 24 heures au consul. En cas d'opposition, le litige était porté devant les Tribunaux de Com-

(1) Meyer, *op. cit.*, p. 367.

merce (1). L'appel, à jugement définitif, était porté devant les Tribunaux de Commerce de Constantinople. La sanction maxima était une amende de 5 % ad valorem de la marchandise saisie.

Pour la première fois, nous voyons une brèche sérieuse dans les privilèges accordés aux étrangers : l'enquête et la saisie pratiquées contre le délinquant dans l'absence de son Consul ou d'un représentant du Consulat. Seul, le Tribunal chargé de se prononcer sur la valeur du litige, est mixte.

Nous bornons ici notre étude. Les évolutions survenues après 1867, ainsi que les conclusions, viendront au chapitre suivant, la réelle autonomie douanière de l'Égypte ne datant que de 1873.

c) Les impôts.

Nous avons déjà dit que les vues des négociateurs européens des Capitulations se limitaient à protéger leurs ressortissants de l'arbitraire des Gouvernements locaux. Quelle était la situation des égyptiens et des étrangers vis-à-vis du fisc en Égypte avant la Réforme ? Telle est la question précise que nous posons.

En principe, la seule différence de traitement, entre personnes de religions différentes, avait été l'application aux seuls chrétiens de l'impôt religieux appelé le Djizieh. C'était un impôt de capitation. Régulièrement établie par le Coran, cette taxe fut supprimée pour les étrangers par l'article 63 de la Capitulation de 1740 «...Sans que ces sortes de voyageurs (étrangers) *se tenant dans les bornes de leur devoir* puissent être inquiétés pour le tribut nommé Karatch ni pour aucun autre impôt, etc ». Les Européens y ont vu une immunité totale d'impôt ; ces prétentions seront discutées plus tard.

« Avant Mohamed Ali, les chrétiens seuls étaient soumis à l'impôt personnel de capitation dont étaient exempts les musulmans ; sous son règne, les musulmans y sont également soumis ». — « L'impôt de capitation est fixé d'après la richesse présumée de ceux qui le paient » (2). Nous avons cité cet impôt en premier lieu, parce que, de par sa nature

(1) Ces tribunaux étaient mixtes. Ils avaient été fondés en Égypte par Mohamed Ali ; à Constantinople ces tribunaux dataient d'une époque plus ancienne.

(2) Hanotaux, *op. cit.*, T. 6, p. 58-59.

même, il ne vise que les non-musulmans autochtones et les ressortissants des Puissances étrangères.

L'histoire fiscale de cette époque est particulièrement trouble surtout aux périodes précédant ou suivant de quelques années la Réforme.

En fait autant qu'en droit, il était interdit aux étrangers de posséder des biens-fonds sur le territoire de l'Empire Ottoman. La loi turque n'est pas la seule à établir cette interdiction ; une Ordonnance française, du 3 Mars 1781, la confirmait et ne permettait aux français et aux protégés de posséder que les « maisons, caves et magasins dont les négociants avaient besoin pour l'exercice de leur commerce » (1). Les Sultans n'accordent le droit de propriété immobilière aux étrangers, qu'en 1867, à la promulgation du firman de Sepher 1284, firman dont les effets ne deviennent définitifs qu'après le protocole Bourée en 1868, obtenu grâce à la pression de la France. Mais, cette fois, la Turquie tient compte des leçons passées et soumet formellement les étrangers propriétaires à la loi ottomane pour tout ce qui concerne leurs propriétés urbaines ou rurales. « Les étrangers, propriétaires d'immeubles urbains ou ruraux, sont en conséquence assimilés aux sujets ottomans en tout ce qui concerne leurs biens immeubles. Cette assimilation a pour effet légal : 1° — de les obliger à se conformer à toutes les lois et à tous les règlements de police ou municipaux qui régissent dans le présent et pourront régir dans l'avenir, la jouissance, la transmission, l'aliénation ou l'hypothèque des propriétés foncières ; 2° — d'acquitter toutes les charges ou contributions, sous quelque forme et sous quelque dénomination que ce soit, frappant ou pouvant frapper par la suite les immeubles urbains ou ruraux » (2) (art. 2 loi du 17 Sepher 1284).

Or, bien avant cette date, Mohamed Ali, désireux d'encourager les Européens à s'installer en Egypte, leur avait permis, sans tenir compte d'aucune loi, de posséder des biens immeubles dans la Vallée du Nil. Certains propriétaires devaient même leurs propriétés à la munificence du Vice-Roi, qui, en matière d'impôts, ne tolérait pas de discussion. On

(1) *Lamba, op. cit.*, Note I, p. 73.

(2) *Aristarchy Bey : Législation ottomane*, T. I, p. 19.

rappelle encore le cas du « Moallem Ghali », un favori copte de Mohamed Ali. Il fut exécuté sans aucune pitié pour avoir osé présenter un rapport sur la difficulté de percevoir les impôts (1).

Donc, dès le début, les Européens payèrent les impôts fonciers, non parce que, comme certains le disent, ces droits touchent le fond et pas la personne, mais parce que le Vice-Roi ne concevait pas qu'on pût dispenser quiconque du paiement des revenus de l'Etat. On voit par là qu'à ce point de vue, l'évolution capitulaire égyptienne s'éloigne de la même évolution en Turquie. Alors que dans tout le reste de l'Empire les propriétaires étrangers sont soumis pour leurs immeubles à toutes les lois ottomanes, en Egypte, ils paieront les impôts, mais refuseront, après Mohamed Ali, de se soumettre aux mesures de police ou d'édilité. Et lorsque plus tard le Gouvernement Egyptien voudra bénéficier de l'Edit de Constantinople, les Puissances lui opposeront un argument alors très à la mode : l'usage.

Quant à la propriété bâtie, ses impôts seront discutés dans la période qui suit 1867, car ils sont nés de la Conférence de Londres.

Il reste à étudier la situation fiscale foncière. Mohamed Ali « avait eu soin de faire prendre par le Mufti (2) une décision d'après laquelle l'Egypte, ayant été jadis conquise par les Turcs sans Capitulation, le droit de propriété n'y appartenait qu'au Gouvernement » (3). C'était placer les terres égyptiennes dans la situation religieuse des terres « ouchouri » c'est-à-dire, données aux conquérants musulmans et dont les impôts, appelés « Ouchour », sont fixés au 10 % des revenus.

« Tandis qu'on réservait le terme de Kharadj aux terres cultivées effectivement en 1813, au contraire on dénomma « ouchouri » les terres abadiehs (incultes) mises en culture à cette époque et exemptées de l'impôt foncier. En 1854, la

(1) Ce fait est rapporté par *Ahmed Zaghloul*, *op. cit.*, p. 168.

(2) Le Mufti est un grand uléma chargé de l'interprétation des textes de la loi islamique.

(3) *Hanotaux*, *op. cit.*, T. VI, p. 62.

situation de ces terres changea une première fois et un premier impôt, égal au 1/10 du revenu du produit de la terre, fut institué par Séïd Pacha ; de cette époque date la dénomination de « ouchouri » donnée aux terres primitivement incultes et soumises plus tard à cette dîme du dixième » (1). En réalité, le terme Kharadj, appliqué aux terres, est un peu analogue au Djizieh, l'impôt de capitation appliqué aux non musulmans, car les terres Kharadj étaient frappées d'un double impôt ; c'est par déformation du sens, qu'on a donné ce nom aux terres déjà cultivées en 1813, date à laquelle Mohamed Ali commence à agrandir les superficies cultivées en Egypte. Le régime de Séïd Pacha ouvre l'ère de la propriété privée en Egypte, propriété mitigée, mais propriété quand même, puisque les détenteurs avaient le droit d'aliéner et d'acquérir. C'est aussi de ce règne que date le paiement en numéraire au lieu du paiement de l'impôt en produits du sol.

Outre les impôts déjà étudiés, il y en avait d'autres dont nous citerons la « ferdah », importée par les arabes et qui était un impôt personnel ; l'impôt sur le sel ; l'impôt sur les professions ; l'impôt sur les dattiers ; enfin, l'impôt sur la propriété bâtie qui devait avoir plus tard sa consécration officielle.

De tout ce qui précède, nous tirons les conclusions suivantes : au point de vue législatif, pouvoir absolu du Vice-Roi à qui le Diwan soumet les projets de loi ; au point de vue judiciaire, intermittence et manque d'ordre ; au point de vue douanier, l'Egypte suit encore les traités engageant la Porte ; au point de vue fiscal, les étrangers payent les impôts fonciers et certains autres impôts tout comme les indigènes. Telle est la situation du pays au moment où s'y développe, avec une incroyable rapidité, un système judiciaire fantaisiste, fondé sur de soi-disant usages ayant acquis force de lois. Au début, les Capitulations avaient été accordées pour protéger les étrangers contre les autorités locales, maintenant ce sont les autorités locales qui chercheront à se protéger contre les étrangers.

(1) Meyer, *op. cit.*, p. 199.

II. — La coutume en Egypte

a) Son histoire

L'Egypte « terre du paradoxe », comme l'appelle Lord Milner, est de tout l'Orient la terre la plus favorable à l'établissement et au développement de la coutume en tant que source de droit. Ainsi disent les défenseurs des privilèges européens ; car, pour justifier une chose légalement injustifiable, ils ont recours à un argument qui, par son manque de précision, laisse le champ libre à une littérature très souple, mais certainement très discutable.

L'Egypte, est le pays de la coutume par excellence ! Pourtant, la Vallée du Nil est un pays Islamique et l'Islam possède sa législation complète. N'oublions pas qu'en Europe, alors qu'on en était encore réduit à une justice coutumière légèrement mêlée de droit romain, les pays musulmans avaient déjà le droit Coranique. Il n'y avait donc pas lieu d'établir des coutumes, du moins entre indigènes, puisque le rôle de la coutume se borne à combler les lacunes du droit écrit. Mais, avant la laïcisation de la loi, la doctrine Islamique intégrale n'a jamais été appliquée ; en outre, la présence de populations chrétiennes a nécessité certains arrangements qui, au lieu d'être établis selon les prévisions du Coran, furent dictés par les nécessités de coexistence de deux religions dans le même pays. Nous voyons là l'origine réelle de la coutume en Orient. Forcément restreinte au début, la coutume n'atteint sa forme pléthorique qu'au milieu du XIX^e siècle et cela, pour des raisons que nous donnerons dans l'histoire du droit coutumier.

Mais il importe, avant de discuter la valeur des prétentions européennes, de définir la coutume et de préciser les conditions de son établissement, car il ne suffit pas d'arguer d'une coutume, il faut prouver d'abord que la coutume a été régulièrement établie. Monsieur le professeur Petot (1) est partisan d'une définition qui, non seulement donne le sens juridique du mot, mais qui détermine aussi les conditions de sa validité. « Les coutumes sont des usages pratiqués anciennement, approuvés par les princes, et conservés

(1) Petot, *Cours d'Histoire du Droit, Faculté de Paris, année 1932-1933.*

par les peuples. » Il en résulte qu'une coutume n'a force de loi que si elle a reçu trois consécration : l'ancienneté, la sanction de l'autorité et le non changement. Il serait difficile d'établir un délai légal d'ancienneté dans une théorie dont le caractère même est l'incertitude. Cependant, il est hors de doute que, pour qu'il y ait coutume ayant force légale, il faut que des litiges analogues et non prévus par le droit écrit, aient eu un grand nombre de fois des solutions identiques. En tout cas « Les légistes prétendaient que ce laps de temps devait correspondre aux plus longues prescriptions du droit romain, 30 ou 40 ans. Dans la pratique, on se contentait de prouver un usage tellement ancien que le souvenir d'un usage contraire ne s'était pas conservé » (1). Quant à la sanction de l'autorité, elle dépend de « celui qui possède dans la région où la coutume s'applique la plénitude du pouvoir judiciaire ». En Egypte, cette autorité dépendait du Vice-Roi seul, malgré l'applicabilité théorique des lois ottomanes dans les provinces vassales. Reste la troisième consécration : la coutume n'a de valeur réelle que tant que le peuple ne l'a pas encore modifiée. Spontanément née pour donner une solution provisoire à un problème imprévu, ou bien étayée par le facteur durée, la coutume évolue avec les besoins de ceux qui l'ont créée. Plus souple que le droit écrit, elle n'a, ni la précision, ni surtout l'origine rationnelle de la loi écrite. La coutume est empirique.

Comment et pourquoi la coutume s'est-elle développée en Egypte ? Il y a là deux points de vue à considérer : la coutume telle qu'elle est citée dans les traités et la coutume telle qu'elle a été appliquée en fait. La différence est grande.

En effet, il est dit dans les chartes accordées par le Sultan Kait Bey aux Florentins et aux Vénitiens « ...Ordonnons d'empêcher l'immixtion de quiconque dans la succession de ceux qui meurent d'entre eux (florentins et vénitiens) et que le consul ou les camarades du décédé en prennent possession suivant la coutume » (2). La Capitulation de 1535 soumet les marchands aux « accoutumées et antiques taxes » ; celle de 1581 place les flottes européennes sous le privilège

(1) Petot, *op. cit.*

(2) *Traduction intégrale du texte arabe* rapporté par Mohamed Abdel Bari, *op. cit.*, p. 52.

d'ancienneté de la bannière des rois de France ; enfin, le Traité de 1740, soumettant aux consuls les litiges de droit pénal, leur laisse la faculté de juger selon les us et coutumes.

Voilà dans quelles limites le mot coutume a pris place dans les traités écrits. Que pouvait-il signifier ? Qu'il y avait une coutume évidemment, mais encore, laquelle ? Les chartes de Kait Bey n'évoquent la coutume que pour les morts intestats ; cette coutume ne s'apparente donc pas à des privilèges réels. La Capitulation de 1535, qui parle de taxes accoutumées, ne peut être interprétée de nombreuses façons ; il s'agit de faire payer aux marchands les droits que l'autorité locale prélève habituellement sur les marchandises importées ou exportées. En d'autres termes, c'est les protéger d'une façon mitigée contre l'arbitraire des percepteurs. Quant à l'article 15 de la Capitulation de 1740, qui applique les us et coutumes en matière pénale entre français, nous y trouvons une précision intéressante. L'article spécifie « leurs » (ceux des Ambassadeurs et des Consuls) us et coutumes. « Leurs » signifie ici les us et coutumes du pays où réside le Consul et les coutumes n'ayant pas encore renversé le sens de la loi, le jugement devait plus ou moins s'apparenter à la loi du pays même. De là, il résulte que les coutumes telles qu'elles sont citées dans les actes écrits ne ressemblent en rien aux coutumes que nous allons étudier plus loin. Par là nous écartons la justification légale internationale de l'extension abusive des Capitulations. Cette extension ne s'est nulle part développée avec autant de force qu'en Egypte, car, en Turquie, on s'est toujours attaché aux textes dans leur sens strict.

On a une idée de ce qu'était le Gouvernement Egyptien de l'époque, quand on pense qu'en 1856, alors que pour la première fois la Turquie demandait l'abolition des Capitulations, en Egypte, on errait en plein dans le système judiciaire consulaire du droit coutumier.

L'évolution des Capitulations dans la Vallée du Nil est vraiment curieuse. Avant Mohamed Ali, comme nous l'avons déjà dit, les traités valaient moins en Egypte qu'en Turquie et l'autorité des Beys faisait souvent peu de cas des protestations consulaires. En fait, les Capitulations ne commencè-

rent à morceler la souveraineté du Gouvernement Egyptien, qu'après la mort de Mohamed Ali. A cette époque, le Vice-Roi était la personnification complète de l'Etat ; c'était donc le Vice-Roi qui devait établir l'équilibre entre son autorité et les adversaires de cette autorité. Ces derniers se résumaient en deux éléments : l'ingérence de Constantinople et la puissance grandissante des Consuls. Quoique très différents de nature, ces deux éléments se complètent. On le constate dans l'attitude défensive d'Abbas I vis-à-vis de la Porte et des Européens amenés par l'Illustre Aïeul. Cette indépendance incomplète, que Mohamed Ali avait acquise après tant de luttes, il fallait la maintenir, et pour cela, éviter le plus possible les interventions de la Porte dans les affaires intérieures du pays. D'autre part, Abbas I et Séïd n'avaient pas encore oublié le rôle joué par les Puissances Européennes, qui avaient réduit à néant les conquêtes d'Ibrahim.

Mécontenter les Consuls, c'était leur permettre de protester par l'entremise des Ambassadeurs auprès de la Porte, c'était exposer l'autorité khédiviale, soit à une immixtion des Sultans, soit (ce qui pouvait être pire), à une intervention directe des Puissances. « La juridiction qui régit les Européens en Egypte, qui détermine leurs relations avec le Gouvernement ainsi qu'avec les habitants du pays, n'a plus pour base, les Capitulations. De ces Capitulations il n'existe plus que le nom ; elles ont été remplacées par une législation coutumière arbitraire, résultat du caractère de chaque chef d'agence, législation basée sur des antécédents plus ou moins abusifs, que la force des choses, *la pression d'un côté*, le désir de faciliter l'établissement des étrangers de l'autre, ont introduits en Egypte » (1). C'est vers 1850 (2) que s'installe en Egypte cette politique du « pas d'histoires ». D'ailleurs, l'évolution du pays, les projets d'utilité publique, nécessitaient des fonds que Seïd Pacha devait trouver en Europe : autre raison de ménager les européens. A l'avènement d'Ismaïl, l'Egypte doit déjà 250 millions de francs ; dix-sept

(1) Archives diplomatiques 1875, p. 190, cité à tort, par Meyer, comme émanant de la Commission française, alors que ce texte est extrait du rapport de Nubar Pacha.

(2) Le choix de cette date n'est pas gratuit. Voir le discours de Nahas Pacha à la Conférence de Montreux.

ans plus tard, la dette s'élève à près de 99 millions de Livres Sterlings, chiffre énorme pour l'époque.

Ce souci d'indépendance des successeurs immédiats d'Ibrahim mena le pays à toute autre chose que l'indépendance et l'ingérance européenne abusive de l'époque eut des répercussions telles qu'elles survécurent en partie jusqu'aux accords de Montreux.

De plus en plus nombreux, les Européens se mêlent intimement à la vie du pays, dont la rapide évolution ouvre un vaste champ d'action à toutes les énergies. Seïd Pacha, homme sans méfiance, ouvre toutes grandes les portes et les Européens les meilleurs, comme les moins recommandables, en profitent largement.

Les passeports et les tezkérés d'établissement avaient même été supprimés. Plus tard, le règlement de police spécifiant la nécessité du passeport délivré par la police ou le Consulat resta lettre morte.

Avec l'augmentation du nombre des étrangers, devait fatalement augmenter le nombre des conflits, soit entre Européens, soit entre Européens et Indigènes. Alors, apparut l'ingérance consulaire qui a voulu se baser sur les coutumes. Or, qui dit coutume, dit manière établie depuis un certain temps. Depuis quand les consuls avaient-ils acquis tous ces pouvoirs ? En réalité, ils les prenaient au jour le jour et lorsque les Puissances arguèrent de la coutume en réponse au rapport de Nubar Pacha sur la nécessité de la Réforme, l'Egypte pouvait très facilement opposer la naissance toute récente de ces habitudes et les supprimer. Mais à ce moment-là, le Khédive avait déjà de lourdes dettes et la justice indigène n'était pas encore réellement organisée. C'est très probablement pour ces raisons que le Gouvernement Egyptien laissa libre le développement de la justice consulaire. Elle ne fut pas toujours idéale d'impartialité ; on en jugera par la situation que nous allons exposer.

Dans un pays en pleine renaissance, les entreprises confiées par l'Etat aux particuliers sont extrêmement nombreuses. En Egypte, elles furent au début accaparées par les Européens ; ce fut une source, non d'entreprises constructrices, mais bien d'entreprises judiciaires. Les conflits sur-

gissant entre le Gouvernement et les intéressés étaient aplanis par voie diplomatique arbitrale. Les arbitres furent à la hauteur de leur tâche, puisqu'en quelques années, le Gouvernement Egyptien dût payer, pour de soi-disant préjudices subis par les étrangers, la somme de L. Eg. 2.800.000 (1) ; d'autres portent à L. Eg. 3.680.000 les dommages payés entre 1864 et 1868 au rythme d'un million de livres par an (2). « Il en est (des aventuriers de l'époque), qui cumulent avec une profession mercantile une qualité consulaire, mise au service de leur intérêt financier » (3). Une anecdote, pleine d'humour, mais significative par la position des personnages, indiquera l'état des esprits. « Un jour au Palais de Ras el Tine, le Khédive Seïd Pacha recevait la visite d'un Consul Général. Il faisait chaud, et par les fenêtres, grandes ouvertes, pénétrait l'air de la mer. Tout à coup le Consul éternua, une, deux et trois fois. Le Khédive alors se pencha et saisissant le chapeau que le consul tenait sur ses genoux : « Couvrez-vous, mon cher Consul, lui dit-il, en le lui tendant, couvrez-vous pour l'amour du ciel ; vous n'auriez qu'à vous enrhummer et votre Gouvernement me demanderait encore des dommages-intérêts » (4).

« Au moment de l'installation des Tribunaux Mixtes, il y avait pour 40.000.000 de Livres Egyptiennes de réclamations en instance contre le Gouvernement et l'on peut juger des dommages réels que ce chiffre représentait, par ce fait que, dans un procès où l'on revendiquait 30.000.000 de francs, les Tribunaux Mixtes accordèrent 1.000 livres au demandeur » (5). Ce qui réduit le litige de 30.000.000 à 25.000 francs. Eloquence des chiffres. Est-il besoin d'analyser après cela l'attitude des Puissances et leurs luttes pour le maintien de leurs privilèges et de leurs soi-disant coutumes ? Car est-ce qu'une habitude née en 1850 ou 1860 peut déjà avoir acquis force légale en 1864 ?

« Une fois n'est pas coutume », dit le proverbe ; en Egypte, une fois devient coutume affirment les consuls. Chose

(1) Réfai Bey, *op. cit.*, p. 289, T. II.

(2) *Journal des Tribunaux Mixtes*, *op. cit.*

(3) Hanotaux, *op. cit.*, T. VI, p. 254.

(4) *Journal des Tribunaux Mixtes* (Conférence de M^e Charles Koury), *op. cit.*

(5) Lamba, *op. cit.*, p. 106.

bizarre, la coutume, cette source intarissable quand il s'est agi d'alimenter les intérêts européens, s'est toujours trouvée tarie vis-à-vis du Gouvernement local. A peine lui a-t-elle servi lors du paiement des impôts fonciers que les étrangers affirment avoir versé dès l'époque de Mohamed Ali, c'est-à-dire, depuis qu'il leur fut permis de posséder des biens immeubles dans le pays. Mais tout en reconnaissant cette attitude, nous nous voyons dans l'obligation de leur rappeler que possession de biens-fonds ne suppose pas seulement le paiement de l'impôt, il y a aussi les règlements de police, d'édilité ; ces charges, les européens refusèrent de les supporter, même quand l'Egypte rappela le protocole Bourée. Pourquoi ? Simplement parce que le domicile de l'étranger n'est plus son fondique ou sa maison d'habitation seulement, c'est aussi son champ, sa clinique, son usine. Est-ce partout ainsi dans l'Empire ? Mais non, en Egypte seulement, car en Egypte, une fois devient coutume, ainsi disent les Consuls, et les Consuls sont tout-puissants.

La situation exceptionnelle où se trouvaient les 80.000 étrangers habitant l'Egypte avant la Réforme, ne fut pas l'apanage des seuls ressortissants des Puissances Européennes. Des abus et non des moins graves, sont ici à signaler. Les Ambassadeurs et Consuls généraux ne connaissaient pas la langue du pays où ils devaient représenter leur Puissance. Ils eurent besoin d'interprètes qu'on appela les « drogmans » et qui furent placés sous la protection de la nation qu'ils servaient. Parler de protection, c'est nécessairement parler des « protégés ». Insignifiante au début, cette question avait pris des proportions graves au cours du XIX^e siècle.

Le terme « protégés » peut être interprété de différentes façons ; deux interprétations sont saillantes : ou bien le protégé est ressortissant d'un Etat tout entier mis sous la protection d'un autre Etat, ou bien le protégé est mis sous protection à titre personnel. La première interprétation admettait d'emblée les intéressés au régime capitulaire et à ses conséquences. La seconde est plus délicate à traiter. Quant à la protection française collective, nous avons vu comment elle s'est éteinte.

En effet, les missions spéciales d'étudiants interprètes

étrangers en Orient, ne pouvant suffir aux besoins des Ambassades et des Consulats, les Puissances furent obligées de recruter sur place les drogmans. Parfois même, on dut nommer des agents consulaires indigènes. Ces hommes étaient chargés de missions parfois très délicates ; Du Rausas cite le cas d'un interprète pendu et d'un autre empalé, très probablement pour avoir fidèlement traduit des paroles arrogantes des Ambassadeurs. Toujours est-il que l'article 14 de la Capitulation de 1673, confirmé par l'article 43 du Traité de 1740, laisse aux Ambassadeurs le choix de leurs interprètes et accorde à ces derniers les mêmes immunités qu'aux Français. Il y a cependant là une nuance à signaler. Le protégé ne perd pas sa qualité de sujet ottoman ; il jouit seulement des immunités ; mais en cas de décès, par exemple, ses biens successoraux seront régis par la loi locale. Telle est l'origine de cette classe spéciale de sujets soustraits en partie au Gouvernement Impérial ; tout comme les Capitulations elles-mêmes, elle devait se développer dans un désordre de plus en plus abusif jusqu'en 1863. Certains ambassadeurs firent commerce de cette protection et la rendirent héréditaire dans la famille du protégé. A Constantinople seulement, on compta jusqu'à 21.000 grecs d'origine ottomane. Avec le temps, la protection s'étendit jusqu'aux Cawas du Consulat.

Ce qui se pratiquait sur une si grande échelle à Constantinople, ne manqua pas d'être pratiqué en Egypte où un grand nombre d'Egyptiens jouirent, soit à titre honorifique, soit de par les fonctions qu'ils occupaient auprès des consulats ou des couvents, de la protection étrangère. Effrayée de voir ses propres sujets soustraits en foule à la justice locale, la Porte établit un règlement strict de la protection : désormais elle n'est plus héréditaire, elle disparaît avec la fonction qui l'avait motivée, elle ne peut plus être accordée à titre honorifique. Le nombre même des drogmans et des janissaires protégés est prévu.

Donc, en Egypte, la Juridiction consulaire ne devait s'occuper que de deux catégories de justiciables : les ressortissants étrangers proprement dits et les protégés. C'était là l'application stricte des traités ; mais grâce à l'ingérence

continuelle des consuls d'un côté, grâce aux craintes des Gouvernements égyptiens de l'autre, les tribunaux consulaires en arrivèrent à juger les indigènes.

b) Son système

Un aperçu du système judiciaire suivi donnera une idée de l'anarchie où vivait le pays en matière de justice. Tant au civil qu'au pénal, trois sortes de litiges pouvaient se présenter suivant la nationalité des parties. Quant aux litiges entre le Gouvernement et les étrangers, nous avons vu de quelle façon arbitrale et arbitraire ils étaient tranchés.

a) matière civile. 1) *parties de même nationalité* : les capitulations écrites réservaient aux consuls ou aux Ambassadeurs la compétence pour connaître de ces litiges... « Et s'il arrive quelque contestation entre les français, les Ambassadeurs et les consuls en prendront connaissance et en décideront, selon leurs us et coutumes, sans que personne puisse s'y opposer ». Au XIX^e siècle, la situation est demeurée la même jusqu'à la Réforme qui enleva aux consuls la compétence en matière immobilière, qu'ils s'étaient donnée, comme on le verra un peu plus loin. Les tribunaux consulaires français appliquent principalement certaines mesures de l'ordonnance de la marine (1681), l'Edit de 1778 et la Loi de 1836.

L'article I de l'Edit de 1778 situe la compétence : « Nos consuls connaîtront en première instance des contestations, de quelque nature qu'elles soient, qui s'élèveront entre nos sujets négociants, navigateurs et autres, dans l'étendue de leurs Consulats ; nos dits consuls pourvoiront, chacun dans son district, au maintien d'une bonne et exacte police entre nos dits sujets, de quelque qualité et condition qu'ils puissent être, soit à terre, soit dans les ports et dans les différents mouillages et rades où les navires de commerce font leur chargement et leur déchargement : ordonnons à nos dits consuls de rendre fidèlement la justice. » L'art. 6 du même Edit concerne la composition du Tribunal : « Nos consuls se feront assister, pour rendre toutes sentences définitives en matière civile, de deux de nos sujets, choisis parmi les plus notables qui se trouveront dans les consulats, et aux-

quels nous attribuons voix délibérative ; à l'effet de quoi, les dits notables prêteront au préalable, devant les consuls, le serment en tel cas requis, sans néanmoins qu'il soit nécessaire de réitérer le serment une fois prêté, lorsque les mêmes notables continueront à être adjoints aux consuls pour rendre la justice ».

Au point de vue droit, les tribunaux consulaires français appliquent la législation française, tout en tenant compte des coutumes régnant dans le pays où elle devait être appliquée. Ainsi, en matière d'intérêts, on applique la règle *locus regit actum*, car, alors que le taux légal était de 6 % en France, on l'avait élevé à 12 % en Egypte. « Toute ingérence du juge local dans les procès entre conationaux était absolument écartée et au cas où elle se fut produite, fut-ce même sur la demande des intéressés, elle était d'ores et déjà déclarée radicalement nulle » (1). La situation des ressortissants des autres Puissances que la France était identique à celle des Français quant à leurs procès entre eux. Pour les français l'appel était porté à la Cour d'Aix.

2) *litiges entre personnes de nationalités différentes* : Avant 1740 la plupart de ces litiges étaient tranchés par les consuls de France. Après cette date, les parties avaient le choix, soit de s'en remettre à leurs Ambassadeurs, soit de soumettre le différend aux autorités locales. Comme nous l'avons déjà dit lors de l'analyse de la Capitulation, les étrangers préférèrent ne jamais s'adresser à la justice turque et les Ambassadeurs, ou leurs remplaçants en Egypte, appliquèrent le principe de droit romain *actor sequitur forum rei*. En cas d'appel, le différend était soumis au Tribunal de l'appelant. Ce système présentait un seul avantage et une infinité d'inconvénients. L'avantage unique se résume en ceci : le défendeur ne pouvait soulever l'incompétence du Tribunal et l'exécution était inévitable, puisque le consul lui-même rendait la sentence. Quant aux inconvénients, ils naissent avant l'introduction de l'affaire, pour finir en difficultés inextricables en appel. Ainsi, au moment de la signature d'un engagement, les parties ne savaient pas quelles lois

(1) *Lamba, op. cit.*, p. 36.

seraient appliquées en cas de contestation ; chacun des contractants s'ingéniait à être lui-même défendeur pour faire passer le procès devant son propre consulat. D'autre part, s'il y avait plusieurs parties de nationalités différentes, le procès devait être étudié par plusieurs consulats ; en cas d'indivisibilité, on pouvait avoir des jugements différents. De plus, s'il y avait plusieurs appelants, les Tribunaux consulaires étant incompétents, les contestations devaient être vidées en Europe dans des pays différents, chacun appliquant sa loi. En cas de banqueroute, les syndics devaient se présenter devant tous les consulats des intéressés. D'ailleurs, en cours de première instance, le défendeur ne pouvait faire de demandes reconventionnelles, son consul n'étant pas compétent pour juger le demandeur ; il n'avait donc recours que par voie principale. En dernier lieu, une affaire cédée de partie à partie, pouvait indéfiniment se déplacer de consulat en consulat. On cite le mot d'un Consul français, appelé à condamner un français, souscripteur d'un effet au profit d'un grec : « Allez dire à votre consul que le jour où nos citoyens français trouveront la justice devant lui, les Grecs la trouveront devant nous aussi ».

3) *Entre étrangers et indigènes* : les Capitulations écrites sont là-dessus formelles : les contestations doivent être portées devant la justice locale. L'art. 26 de la Capitulation de 1740 débute ainsi : « Si quelqu'un avait un différend avec un marchand français et qu'ils se portassent chez un cadi, ce juge n'écouterait point leur procès, si le drogman français ne se trouve présent ; et si cet interprète est occupé pour lors à quelque affaire pressante, on différerait jusqu'à ce qu'il vienne ; mais aussi les français s'empresseraient de le représenter sans abuser du prétexte de l'absence de leur drogman... » Seuls les procès dépassant 4000 aspres étaient réservés au Diwan Impérial.

En Egypte, cet article a été déformé. Tout d'abord on ne pouvait pas aller à Constantinople pour des contestations de 4000 aspres ; on voulut trouver justice dans le pays même. Mais, au lieu d'aller devant la justice locale, les contestations allèrent devant les Consuls avec une facilité remarquable. C'est qu'un indigène, en possession d'un jugement contre un

européen, ne pouvait exécuter son jugement que par la voie consulaire, le consul, refusant l'exécution, rendait inefficace le jugement. Donc, pour le cas où l'étranger était défendeur, l'indigène était amené par les circonstances à s'adresser au consul. Mais il y a mieux : lorsque l'indigène était défendeur, le demandeur européen s'adressait quand même au Consulat car « ... l'impuissance où se serait trouvé le Juge indigène, en cas de défaite du plaideur étranger, de faire procéder à l'exécution de sa sentence, sauf l'intervention consulaire (inviolabilité du domicile) était bien suffisante à laisser les étrangers demandeurs saisir leurs consulats » (1). C'était violer nettement le texte des Capitulations. En vertu de quel droit ? En vertu de la coutume, dira-t-on, mais en droit, quelle valeur peut avoir une coutume imposée ? Le Gouvernement Egyptien avait protesté contre cette interprétation erronée des traités. Il n'y avait donc pas coutume, puisque la coutume légale doit être sanctionnée par « les princes ». On arguera du Règlement de 1857 de Séïd Pacha ; mais ce Règlement ne concerne que les affaires de police et les affaires criminelles. D'ailleurs, nous en reparlerons un peu plus loin. En tout cas, le Gouvernement Egyptien aurait dû, au lieu de se contenter de protestations inefficaces, refuser son aide pour l'exécution des jugements pris irrégulièrement. C'était se servir de la même arme que les consuls. Mais en Egypte, comme le dit si bien Lamba, « tout se passait en famille ».

En matière commerciale, nous avons déjà vu que des tribunaux mixtes, analogues à ceux de Constantinople, avaient été fondés. Ils furent réorganisés par Shérif Pacha en 1861, leurs jugements furent traduits en français et publiés. Ces tribunaux donnèrent l'idée de la création des Tribunaux Mixtes actuels.

b) matière pénale : 1) *entre étrangers de la même nationalité* : le droit capitulaire n'a pas évolué. Le délinquant est jugé par son propre consulat, suivant sa propre loi, en tenant compte des us et coutumes. Ainsi, les criminels envoyés d'Orient pour être jugés à Aix, passent devant un Tribunal sans jury.

(1) Dykmans, *op. cit.*, p. 56.

On peut se demander quelle est la valeur d'un jugement pris loin du pays où le crime a été commis, rendu par des juges qui n'ont vu de l'enquête que les procès-verbaux ? D'autre part, la sanction n'avait en Orient aucune publicité. Or, la valeur de la sanction ne réside pas seulement dans son exécution, elle réside aussi dans sa publicité, là où le crime a été commis, pour que la leçon puisse servir d'exemple. N'est-ce pas dans ce but que l'exécution capitale est publique dans certains pays ?

2) *Entre étrangers de nationalités différentes* : Quoique n'étant pas expressément prévu par les Capitulations, ce cas a été résolu suivant l'esprit capitulaire, c'est-à-dire que le litige est vidé par le Consul du coupable. Mais, si nous étudions le cas où les complices sont de nationalités différentes, nous verrons que les conséquences sont loin d'être équitables. C'est que les châtiments prévus ne sont pas les mêmes dans tous les pays ; pour égalité de crime, il y avait souvent inégalité de peine. Ainsi, dans l'affaire Cicurel, où les complices étaient de plusieurs nationalités, seul a été condamné à la peine capitale l'inculpé égyptien.

3) *Entre étrangers et sujets locaux* : L'art. 65 de la Capitulation française de 1740 et plus nettement l'art. 74 du Traité Russo-Turc de 1763, donnent la compétence des poursuites aux autorités locales. L'article du Traité Russe dit : « Lorsqu'un sujet de Russie, ou tel autre, jouissant de la protection russe, commettra un meurtre ou un autre crime et que le Gouvernement en sera informé, les juges et officiers de la Porte ne jugeront de pareils cas qu'en présence du Consul ou de ceux qui auront été commis à cet effet par le Ministre ou le consul, quelque part qu'ils se trouvent ». « Au surplus, dans tous les traités, l'immunité de la juridiction locale n'a été stipulée en matière pénale que comme corollaire de l'immunité en matière civile, c'est-à-dire, chaque fois qu'un sujet ottoman n'était pas en cause ; et elle a été établie avec une telle précision qu'on ne s'explique pas la version qui fait une distinction entre les deux situations » (1). Comment a-t-on appliqué les textes ? Lorsque l'inculpé était indigène, le jugement revenait aux autorités locales ; lors-

(1) *Lamba, op. cit.*, p. 76.

qu'il était européen, ne ressortissant d'aucun consulat, les poursuites étaient exécutées par ces mêmes autorités. Mais, quand le délinquant avait un consul, au lieu que le consul fut simplement témoin de l'enquête, comme le stipulent les traités, il devint juge. Comment et pourquoi ? On sait qu'à cette époque il n'y avait pas de Ministère Public ; les poursuites se faisaient par les soins des gouverneurs. D'autre part, si l'indigène acceptait le prix du sang, le criminel européen n'était pas poursuivi. Au début, les étrangers payaient sans doute avec célérité les dommages, et le crime pouvait rester impuni. Par la suite, et lorsque les consuls devinrent puissants, ils jouèrent du principe d'immunité de la personne, tant et si bien, que les criminels européens furent soustraits à la vindicte des autorités locales, qui, dépossédées de leur pouvoir, furent obligées, dans un but de sécurité publique, de pousser les consuls à châtier leurs ressortissants. C'est dans ce sens qu'apparut le règlement de Séïd Pacha, dont arguèrent les Puissances, sous prétexte qu'il consacrait les coutumes déjà établies et leur donnait force légale. Le préambule même du règlement ne parle nullement de coutumes ; il ne déclare le Gouvernement lié que par les « conventions internationales » (1).

Présenter le Règlement de 1857 sous cet angle, c'est déformer son esprit et le détourner de son but ; si Séïd Pacha mêle les consuls à l'exécution des mesures de police, c'est tout simplement pour en finir avec les continuelles oppositions des représentants des Puissances, qui paralysaient l'autorité locale et favorisaient l'insécurité publique. Disons tout de suite que le Règlement ne fut pas appliqué ; il ne peut donc être évoqué comme consécration de coutumes. Une fois de plus, les étrangers échappaient à une mesure qui n'avait d'autre but que l'assainissement du pays par des mesures de simple police. Du Rausas, en constatant que le Règlement était resté lettre morte, donne comme raison l'inapplicabilité de la loi égyptienne aux étrangers, les consuls n'appliquant en matière pénale que la loi « de l'Etat au nom duquel ils rendaient la justice ». A cela, nous répondons que les Puissances avaient admis dans bien des cas le *locus regit ac-*

(1) Voir Du Rausas, *op. cit.* Tome II. p. 253.

tum, et que c'est simplement par mauvaise volonté et pour soustraire leurs ressortissants à toute ingérence des autorités locales, que les consuls n'appliquèrent pas le règlement. Quelles garanties pouvaient-ils exiger encore puisqu'on les mettait juges ?

c) Ses conséquences

Nous avons vu les différentes situations naissant en matière civile et en matière pénale, ainsi que les solutions pratiquées. Pratiquées en vertu de quel principe ? *Actor sequitur forum rei*, réplique-t-on. *Actor sequitur*, jusqu'à un certain point, répondrons-nous ; car, dans le seul cas où cette maxime pouvait servir les indigènes, on l'avait écartée. L'indigène défendeur passait devant le Consulat. La conclusion s'impose : Les principes admis par les Puissances, au détriment des traités, n'étaient appliqués que dans les limites favorables aux étrangers... Logique des forts. Car « Les Juges étaient alors des diplomates et leur code s'appelait Raison d'Etat » (1).

Le principe d'intangibilité pénale vis-à-vis des autorités locales ne fut que très légèrement touché par la Réforme, comme nous le constaterons plus tard. Or, qui donc relève des Tribunaux en matière pénale ? Certainement les éléments les moins désirables, qu'ils soient égyptiens ou étrangers. Est-ce cette classe si peu intéressante que l'Europe a constamment tendu à protéger ?

D'autres points restent à étudier avant de clore ce chapitre, ce sont : la déformation extensive du terme domicile et la fiction d'extraterritorialité, l'extradition, l'expulsion, et la situation immobilière.

Certains ont voulu justifier la position étrange des Européens, par le principe d'extraterritorialité ; c'est là une thèse insoutenable. En effet, les étrangers, autrefois enfermés dans leurs fondiques jouissaient d'un semblant d'extraterritorialité, le Khan devenant un coin de leur patrie. Nous avons dit « semblant », car cette extraterritorialité était partielle ; souvenons-nous que les consuls avaient besoin des autorités locales pour faire exécuter leurs sentences et que dans toute

(1) Maxime Pupikofer.

contestation où était engagé un intérêt indigène, la justice locale entraînait en jeu. Plus tard, lorsque chaque européen eut son domicile, la France elle-même restreignit cette propriété à la maison d'habitation et aux lieux y attachés. Or, en Égypte, depuis Mohamed Ali, les Européens possédèrent des immeubles. Au lieu de suivre le système qui fut plus tard instauré en Turquie, les consuls étendirent l'immunité de domicile à toutes les propriétés de leurs ressortissants. Admettre l'exterritorialité pour toutes ces propriétés, éparpillées dans le pays, serait porter à la souveraineté nationale l'atteinte la plus grave. Comment appliquer ce principe à des biens qui payent les impôts au Trésor ? En tout cas, cette extension du terme domicile a créé de sérieux ennuis au Gouvernement Égyptien, notamment dans la poursuite des marchandises pénétrant en contrebande dans le pays, question qui sera traitée au chapitre suivant avec le Règlement et le Régime Douaniers.

Dans le domicile si vaste, créé aux étrangers en Égypte, la police ne peut sous aucun prétexte, « même en cas de flagrant délit », pénétrer sans l'assentiment du Consul. Cette inviolabilité a été en partie ébranlée par la Réforme sans quoi l'exécution des jugements des tribunaux mixtes eût été illusoire.

Quant à l'extradition en pays ottomans, elle est facilitée par les pouvoirs des consuls, qui ont le droit d'arrêter leurs ressortissants ayant commis un crime, soit dans leur pays, soit à l'étranger ; ce droit, ils ne peuvent l'appliquer que contre leurs propres ressortissants. Un étranger, qui aurait commis un crime dans le pays représenté par un consul, ne pourrait être arrêté par ce consul, car alors, l'autorité consulaire du délinquant est seule compétente en vertu du principe de l'immunité de la personne.

Reste le pouvoir d'expulsion. Il est admis partout qu'un Etat a la faculté d'expulser de son territoire tout étranger qui, par sa conduite, ses opinions ou ses actes, pourrait nuire à la sécurité ou à la réputation de cet Etat. Les Capitulations écrites n'ont pas négligé ce point. Nous avons déjà dit un mot de la restriction apportée à la liberté des missionnaires qui doivent rester « dans la limite de leur état » et

rapporté une clause de l'article 63 de la Capitulation de 1740 qui impose, aux voyageurs chrétiens dans l'Empire, de se tenir « dans les bornes de leur devoir ». Or, en Turquie, ce privilège d'expulsion avait été cédé, quant aux ressortissants des Puissances Capitulaires, aux consuls. Au début, les Puissances, la France surtout, furent jalouses de garder leur bonne renommée. Colbert avait été intransigeant. L'Ordonnance de 1681 est catégorique ; elle a été confirmée par l'article 82 de l'Ordonnance de 1778, suivie elle-même de l'Ordonnance de 1781 et de la Loi de 1836, qui permet aux consuls la « répression des crimes, délits et contraventions commis par les Français dans les Echelles ». Les consuls français ne sont pas seuls à posséder le droit d'expulsion. Les autres Puissances Capitulaires ont, elles aussi, donné ce droit à leurs représentants (Loi Belge de 1851 — Règlement Russe 1820 — Loi Sarde 1858 — Order in council du Gouvernement Anglais 1864 — Ordonnance du 2 Décembre 1857 du Gouvernement Austro-Hongrois (1).

Ainsi donc, les autorités consulaires pouvaient expulser d'Egypte leurs ressortissants indésirables. Ce droit, elles ne l'exercèrent pas aussi souvent qu'il le fallait, du moins dans la période qui nous occupe, car c'est surtout à cette époque que le pays fut envahi par une foule d'aventuriers. Les consuls, si éveillés quand il s'agissait de défendre les intérêts de leurs ressortissants, savaient fermer les yeux quand il le fallait. Si bien qu'en 1866, le Gouvernement Egyptien dut convoquer le corps consulaire, pour mettre fin à une situation devenue intolérable. Messieurs les Consuls « voulurent bien » prêter leur concours. Il fut conclu que le Gouvernement communiquerait sa décision au consul intéressé qui procéderait lui-même à l'expulsion. En cas de désaccord, l'affaire était soumise à un Comité de neuf membres qui décidait à la majorité des voix. Ragheb Pacha en profite pour demander et obtenir « que la police locale a le droit de pénétrer à toute heure, et sans avoir besoin du concours des consulats, dans les cafés, restaurants, cabarets, maisons suspectes et autres lieux semblables, étant seul excepté le

(1) Voir Lamba *op. cit.* p. 51.

domicile privé de l'individu » (1). Plus tard, la Cour Mixte confirmait le pouvoir d'expulsion pris par le Gouvernement, lequel ne devait être condamné à des dommages que si la mesure d'expulsion était injustifiée. Si limitatifs que soient les textes des Capitulations, on ne pouvait logiquement obliger l'Égypte à tolérer chez elle, à côté des éléments sains des colonies étrangères, des individus dont la présence devenait un danger public.

Nous traiterons maintenant une question qui n'aurait jamais dû dépendre que du Gouvernement Égyptien seul : la question immobilière. La transmission de la propriété ne peut être soumise à des lois différentes ; en outre, l'État doit être pleinement souverain dans tout ce qui touche son territoire. Ce sont là des principes élémentaires. La triste politique du « pas d'histoires », pratiquée en Égypte, avait abouti, en la matière, à un véritable chaos : qu'on en juge.

Les étrangers, devenus propriétaires de biens-fonds, soumièrent le transfert de propriété à leurs consulats respectifs qui chacun appliquait la législation de son pays. Il se forma dans les Consulats de véritables Greffes. Ainsi, la propriété en Égypte, du moins en ce qui concerne les étrangers, fut soumise à 17 législations différentes. On pratiquait même, au Consulat russe, l'hypothèse et la vente forcée. Ce morcellement du pouvoir du Gouvernement Égyptien est inexplicable ; on ne peut lui trouver aucune justification ni dans les traités, ni dans les coutumes. Dans les traités même, c'était une violation de droit, puisque les étrangers possesseurs d'immeubles dans l'Empire étaient soumis, quant à ces immeubles, à toutes les lois ottomanes. Les inconvénients d'un pareil système sont énormes. Nous en citerons un qui en dit long. La vente suppose publicité. L'acheteur est donc obligé, pour s'assurer de la validité de son achat, de faire des recherches auprès de tous les Consulats qui transcrivent des actes. De plus, dans un pays où le Crédit Foncier pouvait être appelé à rendre de réels services, on était condamné à l'inertie par le grand nombre de législations immobilières.

(1) Texte de la délibération du 28 Avril 1866. Voir Lamba *op. cit.* p. 51.

Telle fut la situation des étrangers dans la période qui va de la mort de l'illustre Mohamed Ali à la Réforme. On l'a appelée l'époque du droit coutumier. Nous trouvons le terme inexact ; car on a vu, d'après les citations que nous avons fournies, que les coutumes étaient très souvent « imposées » par les représentants des Puissances. N'est-il pas permis de douter, dès lors, de la valeur légale de ces « coutumes » ? On faisait pression sur le Gouvernement pour lui faire accepter une solution ; l'acceptation plus ou moins forcée devenait l'origine d'une coutume. Et l'on vit cet étrange spectacle : le pays se développant à une allure de progression arithmétique, alors que le développement concomitant des privilèges européens se développe en progression géométrique. Si bien, qu'en une trentaine d'années, les étrangers avaient atteint en Egypte une situation bien plus favorisée que celle des Egyptiens eux-mêmes. Droit coutumier, a-t-on dit ; droit imposé dirons-nous et il nous semble être plus près de la vérité. Cette coutume, sur laquelle insiste tant Du Rausas, ne résiste ni à l'analyse des faits, ni à l'analyse des dates. En fait, le Gouvernement Egyptien a toujours protesté contre l'enlacement intéressé de la très souple coutume. Au point de vue dates, nous avons déjà dit que le départ de ce système se place en 1850 ; or les pourparlers qui devaient donner naissance à la Réforme commencèrent en 1867. Déjà en 1860 on avait ouvert cette question avec l'Angleterre.

Reste un point à élucider. En vertu de quoi les étrangers étaient-ils soustraits dans une si large mesure à la législation locale ? Du Rausas, qui tient à tout justifier, revient à sa chère théorie de la personnalité des lois, qu'il pousse jusqu'à ses extrêmes limites logiques. Somme toute, c'est soustraire totalement la personne étrangère, vivant dans un pays dont elle profite, aux lois de ce pays. En d'autres termes, j'ai chez toi des droits et pas de devoirs. Nous ne pensons pas que les principes de la personnalité des lois aient été l'origine réfléchie des Capitulations, telles qu'elles ont été appliquées en Egypte, pendant cette partie du XIX^e siècle. L'origine est, d'après nous, le manque de lois égyptiennes. Le résultat est le même, dira-t-on. Il demeure le même, jusqu'au

jour où le Gouvernement Egyptien établit une réelle législation, mais ce jour-là, mathématiquement, la personnalité des lois n'a plus aucune raison d'être appliquée.

L'époque est passée, à quoi bon lui chercher des justifications ? Est-ce que l'Egypte réclame ce qu'on lui a pris ? Dans toute son histoire capitulaire du XIX^e siècle, elle a été généreuse, généreuse jusqu'à l'imprévoyance et la faiblesse. Au lieu de lui en savoir gré, on l'a prise pour un simple champ d'exploitation. Qu'on ne dise pas que c'est là l'opinion intéressée d'un Egyptien. Non, c'est pour cela que nous laissons à un autre plus qualifié la finale de ce chapitre :

« ...En Egypte, la population Européenne a perdu la notion du juste et de l'injuste » (1). C'est un consul de France qui écrivait cela à son ministre en 1862,

L'Egypte garde-t-elle rancune ? Oh non. On dit chez nous ce qui est passé est mort.

(1) *Hanotaux op. cit.* T. 6 p. 255.

CHAPITRE IV

La Réforme

I. *Les négociations.* — II. *Le droit mixte.* — III. *Ce que devait être la réforme. Ce qu'elle a été.* — IV. *Les tribunaux de la réforme.* — V. *Restrictions apportées à la compétence mixte.* — VI. *Ce que sont en réalité les tribunaux de la réforme.* — VII. *Développement de la réforme.* — VIII. *Théorie de l'intérêt mixte. Ses applications :* a) Sociétés anonymes ; b) Administrations Khédiviales, Princières et Gouvernementales ; c) Service sanitaire maritime et quarantenaire ; d) Municipalité d'Alexandrie ; e) Caisse de la Dette Publique ; f) Juridiction administrative ; g) Matières immobilières. — IX. *Position législative de la réforme :* a) Pénal. Les tribulations de la Police ; b) La Réforme dans le système législatif civil. — X. *Le rôle de la Jurisprudence mixte.*

I. — Les Négociations

De 1867 à 1914 trois dates font époque dans l'histoire internationale égyptienne : 1872-73, où la Porte accorde par firmans aux Khédives une indépendance presque totale, non seulement sur le plan législatif intérieur, mais aussi jusqu'à un certain point (commerce, emprunts, douane) sur le plan international ; 1882, occupation militaire britannique, dont le caractère officiellement provisoire a pris des allures définitives jusqu'au traité de Londres du 26 Août 1936 ; 1914, déclaration du protectorat anglais sur l'Egypte, séparation totale entre la Vallée du Nil et Constantinople.

Quoique la question ne touche pas intimement le sujet que nous traitons, il importe de préciser la position juridique d'Ismail Pacha vis-à-vis de la Porte, car c'est de cette position même que découle la valeur des accords passés entre l'Egypte et les Puissances.

Ismail Pacha prend le pouvoir en 1863 ; simple vassal des Sultans, il a des ambitions qui n'échappent pas aux Vi-

zirs d'Istamboul ; l'histoire des relations entre le Khédive et son souverain est illustrée d'éloquente façon par les luttes, parfois officielles, parfois occultes, où Ismaïl, soutenu par l'Europe, arrache au profit de l'Egypte des libertés de plus en plus grandes. Cette aide européenne, spécialement franco-anglaise, n'est pas désintéressée ; ce qui importe aux Puissances, c'est que le Khédive ait le droit de contracter des emprunts. De cette façon, on garantit la dette déjà établie et l'on ouvre la porte à de nouveaux placements dont le taux ne se contente pas de friser l'usure.

L'or avait une singulière puissance à Constantinople ; Ismaïl Pacha n'hésita pas. Ce Khédive qui, avant de monter au trône, avait été taxé d'avarice, devint l'homme le plus prodigue du monde. Mais il avait un but et ce but était grand : il s'agissait de l'indépendance égyptienne. On a dit avec beaucoup de justesse que ce que Mohamed Ali avait obtenu par la force des armes, Ismaïl avait essayé de l'obtenir et de le confirmer par la puissance de l'or. Cependant que l'illustre fondateur de la dynastie meurt sans aucune dette, Ismaïl abdique en laissant l'Egypte grevée de 98 millions. Analyser la valeur du règne n'entre pas dans le cadre de cette étude ; il nous suffit d'affirmer que d'Ismaïl date la réelle renaissance du pays. On a gaspillé, mais on a gaspillé pour obtenir ou pour semer. Du temps d'Ismaïl, on obtint, et nous voyons aujourd'hui le résultat de ses semences, une Egypte avançant à grands pas dans la voie du progrès. Des millions ont été engloutis ; ils portent aujourd'hui leurs fruits.

Par le firman de 1866, Ismaïl obtient le droit d'hérédité primogénitale ; il en coûte à l'Egypte de porter le tribut annuel à 750.000 alors qu'il était de L.Eg. 400.000. Son Altesse le Prince Omar Toussoun donne la statistique suivante du tribut annuel payé par l'Egypte à la Turquie :

Mohamed Ali	1833.....	60.000	L.E.	
«	«	1841.....	354.688	«
Ismaïl	1866.....	665.040	«	
—	«	«	1875.....	665.040 « (1)

(1) S. A. le Prince Omar Toussoun. Les Finances Egyptiennes, ouvrage arabe. Le Chiffre de 750.000 L. E. est extrait de l'ouvrage de Rafei Bey « L'Epoque d'Ismaïl ».

Ce droit d'hérédité primogénitale n'est pas sans importance ; il prive la Turquie de son ingérence en matière successorale, ingérence qui pouvait devenir une menace pour le Vice-Roi et la Dynastie.

En 1867 le « Vice-Roi » devient « Khédive » après avoir offert d'incalculables présents à Sa Majesté le Sultan. Khédive signifie presque Roi. Ismaïl Pacha remplit si bien son rôle, que la Porte, émue des libertés prises par l'Égypte, essaye par son firman de 1869 de revenir sur ce qu'elle a donné. Le Grand Vizir demande, en parlant de Nubar Pacha, des explications sur les voyages du « personnage qui prend le titre et la qualité de ministre des Affaires Étrangères de l'Égypte ». De nouveau l'or entre en ligne ; désormais à Constantinople on sacrifie les ministres au bon plaisir du Khédive et cela aboutit aux firmans de 1872-73. Ismaïl se voit accorder, entre autres, les droits : de promulguer à l'intérieur de son pays telles lois qu'il jugera nécessaires, *de contracter des emprunts*, de traiter directement avec les Puissances en vue d'accords douaniers ou commerciaux, etc. Telle était la position d'Ismaïl au moment où il luttait pour la Réforme contre deux adversaires : le Sultan et l'Europe.

Les Capitulations subissent un premier assaut, qui tourne en échec, pour la Turquie, au congrès de 1856 : l'entrée de l'Empire Ottoman dans le cycle européen, les Khatt Shérifs, qui laïcisent et modernisent le système juridique et judiciaire turc, rencontrent la sympathie des congressistes qui « reconnaissent que les Capitulations répondent à une situation à laquelle le traité de paix tendra nécessairement à mettre fin, et que les privilèges qu'elles stipulent pour les personnes, circonscrivent l'autorité de la Porte dans des limites regrettables ; qu'il y a lieu d'aviser à des tempéraments propres à tout concilier ; mais qu'il n'est pas moins important de les proportionner aux réformes que la Turquie introduit dans son administration, de manière à combiner les garanties nécessaires aux étrangers avec celles qui naîtront des mesures dont la Porte poursuit l'application » (1). Et Du Rausas d'ajouter : « ainsi les plénipotentiaires des Puissances éludent

(1) Procès-verbal de la séance du 25 Mars 1856 rapporté par Du Rausas *op. cit.* T. I, page 119.

très habilement la question que le plénipotentiaire ottoman leur avait non moins habilement soumise... » Onctuosité sournoise de la diplomatie. Ces dispositions bienveillantes se dissipent comme fumée au vent et, lorsqu'il s'agit de conclure des accords commerciaux avec « l'homme malade » déjà bien malade, l'Europe a soin de reconfirmer « pour toujours » les anciens privilèges non touchés par les nouveaux accords.

Ismaïl Pacha était l'homme qui connaissait le mieux la situation anarchique de l'Égypte en matière de justice. Nous avons déjà dit que Séïd Pacha, en abolissant les méglis locaux, avait renvoyé par devant Ismaïl tous les litiges pendants devant ce méglis. D'autre part le Khédive savait ce que coûtaient au trésor les entreprises judiciaires. Il fallait en finir. Un premier mémoire sur une réforme avait été soumis par Shérif Pacha aux Consuls généraux. Il était resté lettre morte ; des négociations avaient même été commencées qui échouèrent. C'est alors qu'apparut Nubar Pacha. Homme d'une lucidité remarquable, soutenu par la volonté d'un Souverain décidé à aboutir. Nubar consacra sincèrement neuf ans de sa vie à des négociations qui furent des plus délicates et des plus laborieuses. Quelques mois ont suffi pour la rédaction du traité de Versailles mettant fin à une guerre qui bouleversa la géographie de l'Europe ; il a fallu neuf ans, non pour abolir, mais simplement pour ramener autant que possible les Capitulations à leurs limites initiales.

Nubar Pacha commence par rédiger un rapport sur la situation lamentable de la justice en Égypte, situation dont nous avons donné un aperçu dans le chapitre précédent. Ce rapport, qu'on a taxé d'exagération en lui opposant certaines statistiques sur les résultats des procès tranchés par les grands consulats, visait plus loin et plus haut que la simple répression des abus. Les abus n'étaient qu'un moyen de faire ressortir les inconvénients de l'état judiciaire défectueux, pour faire admettre la nécessité de deux principes : l'unification et la laïcisation d'une justice totalement indépendante. « Elle (la justice) ne doit pas plus dépendre du Gouvernement que des consulats ». C'était là une vision saine, la plus saine, puisque, dans les années qui suivirent,

les juridictions mixtes elles-mêmes eurent à déplorer les lacunes créées par les Puissances en mutilant le projet du Grand Ministre.

1867. Nubar Pacha écrit : « Cet état de choses ne profite à personne, pas plus aux intérêts généraux des Puissances qu'à la population honnête du pays, indigène ou étrangère ; il s'exerce au détriment de l'Égypte, au détriment du Gouvernement, à l'avantage de ceux qui se sont fait un métier de l'exploiter ». Pour nous, la phrase suivante est la reproduction sincère de l'état d'esprit du peuple égyptien de l'époque. « La manière dont la justice s'exerce tend à démoraliser le pays, et l'Arabe, forcé de voir l'Europe à travers l'européen qui l'exploite, répugne au progrès de l'Occident et accuse le Vice-Roi et son Gouvernement de faiblesse et d'erreur ».

Comme remède à cette situation, le rapport prescrivait une unification presque totale de la justice rendant au Khédive son droit régalien. Nubar Pacha prévoyait la création, à côté des Tribunaux commerciaux mixtes déjà existant, de tribunaux mixtes civils analogues, composés chacun de quatre membres, dont deux égyptiens et deux européens ; la présidence réservée à un indigène ; la vice-présidence confiée à un européen. Une Cour d'Appel devait être créée à Alexandrie, composée de six membres, trois égyptiens et trois européens, désignés par le Khédive sur le choix officiels des Puissances, et présidée par un égyptien.

En matière immobilière toute juridiction consulaire devait être abolie, les tribunaux locaux seuls étant compétents.

Quant au pénal, Nubar Pacha prévoyait la création de tribunaux correctionnels à jury mixte, avec tribunal d'appel à Alexandrie.

La législation à appliquer devait être établie par des codes, qu'auraient rédigés en collaboration des légistes européens et musulmans, pour concilier la législation française et la doctrine islamique.

Dans son rapport, Nubar Pacha spécifiait que la nouvelle organisation judiciaire était mieux qu'un retour pur et simple aux capitulations écrites jusqu'à la place du drog-

man « témoin muet », la réforme projetée donne aux étrangers la garantie d'un tribunal dans la composition duquel entre un élément européen, et d'un code révisé, conformément aux lois européennes pénales et civiles. Comme on le voit, le rapport était plein de bon sens et de bonne foi. Bon sens, puisqu'il ne tendait ni plus ni moins qu'à une saine unification de la justice ; bonne foi, puisque Nubar Pacha était décidé à donner aux Européens toutes les garanties possibles. Pourtant, l'accueil réservé à la future réforme fut des plus hostiles, parce que trop d'intérêts se disputaient l'Egypte. « Que le Gouvernement, disaient les adversaires de Nubar Pacha, organise et établisse des tribunaux locaux réguliers, qu'il les laisse fonctionner un certain temps et les européens n'hésiteront pas à s'y soumettre quand ces tribunaux auront fait leurs preuves » (1). Mais le grand ministre avait prévu cette objection. Pour lui, l'installation des juges étrangers n'est pas seulement une garantie fournie aux européens, c'est aussi et surtout un commencement en vue de la création d'un corps de magistrats égyptiens, formés à l'école européenne. « Il faut que l'Egypte, pour l'administration de la justice, fasse ce qu'elle a déjà fait d'une manière si efficace pour son armée, ses chemins de fer, ses ingénieurs des ponts et chaussées, ses services de santé et d'hygiène ». Ainsi dit Nubar Pacha du corps de la magistrature. On comprendra la valeur de l'objection que nous venons de citer lorsqu'on la regardera à la clarté des faits. Ces « Tribunaux locaux réguliers » existent en Egypte depuis 1883 ; ils ont fonctionné le plus régulièrement du monde. Lord Cromer écrivait déjà en 1893, en parlant de la justice indigène : « Tous les tribunaux sont réellement à la hauteur de leur tâche ». Pourquoi donc les Européens ne s'y soumettent-ils pas ?

Le projet fut combattu avec passion ; il avait deux ennemis coalisés : les colonies européennes installées en Egypte ainsi que les Puissances ; celles-ci, directement inspirées de celles-là. Si l'on observe la statistique des ressortissants étrangers de l'époque, on verra avec Monsieur Pangalo que « les

(1) Pangalo. « L'AGE HÉROÏQUE » (p. 66. Livre d'or du cinquantenaire des Tribunaux mixtes).

trois colonies les plus nombreuses étaient celles de la Grèce, de la France et de l'Italie, qui avaient, à elles trois, 65.506 nationaux sur un total de 79.483 européens ». Les requêtes des colonies à leurs Gouvernements sont significatives. Les Français « convaincus du patriotisme de l'Assemblée, osent espérer qu'elle ne voudra pas abandonner la politique séculaire de la France en Orient, en laissant disparaître les lois et les usages sur la foi desquels se sont créés et développés des établissements aujourd'hui prospères et dont l'avenir est menacé par les projets du Gouvernement égyptien ». Les anglais « supplient » de n'admettre aucune proposition ; et les italiens déclarent que « le moindre examen du projet actuel de réforme peut montrer, jusqu'à l'évidence, qu'on a fait tout le possible pour avoir, dans les tribunaux, des hommes asservis au Vice-Roi qui doit les payer » ...Confiance des colonies étrangères en des magistrats européens dont l'intégrité devait être un des titres de gloire de la Réforme.

Quoi d'étonnant après cela que la Grèce ait refusé net, que l'Angleterre se soit maintenue dans le vague et que la France, spécialiste en matière capitulaire, ait pris le gouvernail ? Ici commencent les tribulations de l'infatigable Nubar, en vue d'unifier dans le pays la justice et la législation, alors appliquées de façons différentes par dix-sept consulats différents.

A Paris, on constitue tout de suite une commission d'enquête, chargée de vérifier les abus signalés par le rapport, comme si le ministère français ne les connaissait pas, et d'étudier l'opportunité de la réforme proposée. Les autres Puissances attendent le résultat. Il fut magnifique !

Décidé à consentir tous les sacrifices raisonnables en vue de rassurer l'Europe par voie de la commission, Nubar Pacha cède sur un premier point : il accepte de donner la majorité aux magistrats européens. Mais les enquêteurs français lui opposent la possibilité d'immixtion du Khédive et de l'Administration dans les affaires de justice. Nous n'acceptons pas cet argument parce que les juges devaient être nommés par le Khédive « sur le choix officieux de leurs gouvernements ». Les Puissances avaient donc faculté de choisir des juges à forte personnalité. Le temps s'est d'ailleurs chargé de mon-

trer combien ces craintes étaient vaines. Le fait est que la commission fit des contre-propositions qui mutilaient de telle sorte le projet, qu'on crut à un moment donné à un échec définitif. Mais on ne connaissait pas encore Nubar. Les restrictions françaises se résument en ceci : maintien de la juridiction consulaire civile pour les étrangers conationaux ; compétence des nouveaux tribunaux dans les affaires entre étrangers et indigènes ; maintien de la juridiction pénale consulaire, sauf pour les contraventions dont les règlements de police devaient être soumis aux consulats ; majorité européenne des magistrats ; maintien de la juridiction consulaire ou religieuse en ce qui concerne le statut personnel ; admission des parties devant les nouveaux tribunaux en cas de clause compromissoire le spécifiant ; maintien de la règle *actor sequitur* dans les contestations entre étrangers de nationalités différentes.

On était loin de l'unification demandée par le Ministre égyptien. Ici s'ouvre une incidente très curieuse sur le faste tant critiqué de l'ouverture du canal de Suez. Nubar, sûr de la réelle influence de l'impératrice Eugénie, demande audience pour dire que « son Auguste Maître l'avait chargé de l'informer si l'Impératrice avait l'intention de visiter l'Egypte lors de l'ouverture du Canal, car son Altesse voulait préparer une réunion digne de la puissante et gracieuse souveraine. » L'impératrice d'un côté, la compagnie du Canal de Suez de l'autre, poussent la France à accepter l'idée de la réunion d'une commission internationale au Caire. D'autres Puissances, l'Allemagne en premier lieu, avaient admis le principe. Et c'est ainsi qu'en 1869, à l'inauguration du Canal, se réunirent les délégués qui devaient rédiger leur rapport.

Une première restriction ou plutôt un premier obstacle se présenta. On discuta de la légalité des négociations et des pouvoirs du Khédive. Cette difficulté devait être aplanie par le firman de 1873 qui permet au Khédive de « contracter et renouveler, sans porter atteinte aux traités politiques de la Sublime Porte, des conventions avec les Puissances étrangères, pour les douanes et le commerce et pour toutes les transactions avec les étrangers, concernant les affaires inté-

rieures et autres du pays, et celà, dans le but de développer le commerce et l'industrie et de régler la police des étrangers et tous leurs rapports avec le gouvernement et la population. »

Laborieusement on parla. La commission reconnut l'état précaire de la justice telle qu'elle était administrée et finit par suggérer la création d'un tribunal devant lequel passeraient les contestations civiles et commerciales entre étrangers de nationalités différentes, ainsi que les contestations entre étrangers et indigènes ; les litiges immobiliers entre étrangers et indigènes seraient de la compétence des nouveaux tribunaux qui seraient également compétents en matière pénale. La majorité et la « présidence effective » seraient réservées aux européens. En outre, tous les procès de la Daira Sanieh et des administrations princières étaient de la compétence des nouveaux tribunaux, même lorsque les adversaires étaient indigènes. Ceux-ci d'ailleurs, dans leurs procès civils et commerciaux, avaient faculté d'opter pour la juridiction mixte ; c'était là fournir une garantie supplémentaire.

En matière immobilière, seules étaient soustraites « les actions en partage des successions, les actions concernant l'état des personnes et les actions réelles et immobilières relatives aux biens Wakfs ».

En matière pénale criminelle et correctionnelle, on avait prévu des tribunaux à jury mixte, mais ces tribunaux ne devaient entrer en fonctions qu'après «...l'examen des garanties résultant d'une législation complète, comprenant le code pénal et le code d'instruction criminelle » (1).

Quant à l'exécution des jugements, la Commission ne trouve plus la collaboration consulaire indispensable.

Les tribunaux devaient être installés au Caire, à Alexandrie et à Zagazig, avec Cour d'Appel à Alexandrie. Un parquet était prévu pour compléter l'appareil judiciaire, avec, pour chef, un procureur général qui exercerait en matière pénale l'action publique ; et, avoue Du Rausas, « dans le but de garantir la liberté individuelle contre le danger de l'arbitraire, le projet égyptien réglementait très minutieusement les suites immédiates de cet exercice ». Voilà l'attitude égypt-

(1) Borelli. *Rapport de la commission internationale*, cité par Du Rausas. *op. cit.* T. II p. 285.

tienne. Mais elle avait à convaincre des délégués qui avaient instruction « de donner peu et de retenir beaucoup ». Fort jalouse de ses privilèges, la France émettait même la prétention de faire nommer les magistrats européens par les Puissances, officiellement, c'est-à-dire les soustraire au pouvoir du prince au nom de qui ils devaient rendre la justice.

Somme toute, l'Égypte fournissait les plus amples garanties. Tribunaux nouveaux à majorité européenne ; codes nouveaux directement inspirés des meilleures législations étrangères ; soumission des indigènes mêmes à la nouvelle juridiction ; que pouvait-on demander de plus ? Pourtant, le projet échoua, ou presque, grâce aux restrictions françaises. Car le travail fait au Caire fut de nouveau examiné à Paris et Paris ne manqua pas de le mutiler. La France refusait d'accorder une compétence criminelle et correctionnelle aux nouveaux tribunaux, elle leur enlevait les actions civiles et commerciales entre étrangers de nationalités différentes et se réservait de revenir à l'état initial consulaire au cas où, après cinq ans d'exercice, la Réforme n'aurait pas rendu les services qu'on attendait d'elle.

Il se dégage de ces restrictions un principe, qui semble avoir été à la base de l'attitude française : soustraire totalement les étrangers aux juridictions locales, sauf dans les litiges civils et commerciaux qu'ils auraient avec les indigènes. Ce principe veut trouver sa justification dans les Capitulations écrites, mais cette justification ne peut être que partielle, puisqu'en matière pénale, les traités soumettent les délinquants étrangers aux tribunaux locaux, au cas où les délits auraient été commis contre un indigène. D'ailleurs, pour éliminer toute prépondérance égyptienne, on avait donné au président égyptien une situation simplement honorifique, et pour qu'il eût quand même un travail à faire, on avait suggéré que « le gouvernement constituerait, dans chaque tribunal et Cour, une chambre indigène, dont l'attribution serait uniquement de juger les contestations civiles entre sujets locaux qui, par des scrupules religieux, répugneraient à les porter devant les juges étrangers ; cette chambre serait présidée par le président indigène » (1). Par

(1) Borelli, cité par Lamba *op. cit.* p. 92.

économie, le gouvernement égyptien supprima plus tard cette présidence inutile.

La France retirait donc au prétoire mixte, en faveur du prétoire consulaire, des différends qui ramenaient presque la situation à ce qu'elle était avant la Réforme. Le projet français était inacceptable ; il allait être refusé lorsqu'on trouva un moyen terme. Les tribunaux mixtes n'auraient, en matière pénale, compétence que pour les contraventions de simple police, mais on leur soumettait les différends civils et commerciaux entre étrangers de nationalités différentes sous réserve de revenir au *Statu quo ante* en cas d'échec de la Réforme. C'est à ce moment-là qu'éclata la guerre de 1870 où devait sombrer l'empire de Napoléon III.

Forcément interrompues, les négociations furent reprises à Constantinople, où Nubar Pacha essaya par tous les moyens de convaincre les Ambassadeurs d'admettre le principe de la compétence pénale intégrale mixte. Car Ismaïl ne concevait, avec beaucoup de logique d'ailleurs, qu'une réforme totale, complète, et c'est dans ce sens qu'il écrivait à Nubar Pacha que « la coexistence de la juridiction civile et de la juridiction criminelle était une nécessité pratique » (1). Mais l'Ambassadeur français a par ordre direct et répété « refusé cette compétence comme contraire aux capitulations ». Là encore, l'Égypte dut capituler. On se contenta de donner compétence aux nouveaux tribunaux pour juger des crimes et délits commis contre ou par les juges et les officiers de justice, à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, ou de l'exécution des jugements. De nouveau, apparaît le principe de soustraction des étrangers aux autorités égyptiennes. La France veut bien soumettre les infractions commises dans le « prétoire » aux tribunaux mixtes. Celles ayant lieu au-dehors ressortiraient des tribunaux consulaires. Cette fois, le Khédive fut énergique et la France dut se plier, car Ismaïl avait écrit à Nubar « Nous ne pouvons assumer la responsabilité de l'exécution des sentences si nous n'avons pas entre les mains le droit de faire juger tous les crimes et délits qui seraient commis, même en dehors de l'audience, contre

(1) Lettre du 14 Août 1872.

les juges, en raison d'un jugement, ou contre les officiers de justice chargés de l'exécution des sentences » (1).

Quant aux cas de faillite, ils furent soumis aux nouveaux tribunaux, « mais, par contre, il fut décidé, afin de ne pas partager le domaine de la juridiction pénale, que les faits de banqueroute frauduleuse, consécutifs à la faillite, continueraient à ressortir du juge du statut personnel » (2).

Tels furent les principes admis par les négociateurs de Constantinople. La législation à appliquer n'existait pas. Nubar Pacha, pressé d'aboutir, car déjà on parlait en France de nouvelles négociations, confia la rédaction des codes à Maunoury, avocat français. Le Ministre égyptien avait naguère, en matière commerciale, prévu l'application du code ottoman ; en matière civile et pénale il projetait la réunion d'une commission de légistes, tant européens que musulmans, avec mission d'adapter le code Napoléon aux coutumes locales et à la doctrine islamique.

II. — Le droit mixte

En hâte, Maunoury rédige six codes : code civil, code de commerce, code de commerce maritime, code de procédure civile et commerciale, code pénal et code d'instruction criminelle. Il importe de dire un mot de ce que furent ces codes. D'origine essentiellement française, ils témoignent de la rapidité avec laquelle ils ont été confectionnés. Certains textes sont intégralement transportés des codes français aux codes égyptiens ; d'autres, dans un souci d'islamisation, ont été modifiés ; d'autres enfin ont été omis ou mutilés. Sadek Fahmy Bey pose une question qui montre clairement certaines lacunes. Lorsque le Codificateur a omis une partie du texte français dans un endroit précisément contraire à la doctrine musulmane, dans quel sens doit-on interpréter le silence ? Suivre les règles de l'équité, ou plutôt, le texte n'a-t-il pas été omis du seul fait de sa forme non musulmane ? « Le droit mixte est une adaptation, quelquefois ingénieuse, plus souvent sommaire, assez fréquemment incomplète, des

(1) Lettre du 28 Septembre 1872.

(2) Lamba *op. cit.* p. 94.

codes européens de type français, que le compilateur hâtif a simplement reproduits, y introduisant de légères modifications, et les mutilant quelquefois sans aucune raison ». Ainsi s'exprime Monsieur Messina. Quoique la grande source d'inspiration des codes soit française, il est à signaler qu'ils contiennent des apports italiens, spécialement, comme le dit Lamba, en matière d'irrigations ; ils renferment aussi certains apports belges.

On appelle à tort ces compilations « codes mixtes » ; c'est le procès et non le code qui est mixte, observe Monsieur Messina ; Sadek Bey Fahmy est partisan du nom « Code des Tribunaux Mixtes ».

Les lacunes que nous avons signalées, et qui parfois sont importantes, concernent la législation ouvrière, la propriété littéraire, artistique et industrielle, ainsi que le Code de commerce. La législation ouvrière n'existe pas en pratique ; ce n'est qu'en 1909 qu'est venue une loi réglementant le travail des enfants dans les usines d'égrenage. La jurisprudence a fait son possible pour combler le vide, mais elle « n'a pas osé, faute d'une loi, déclarer le patron responsable dans le cas de risque professionnel » (1). Quant à la propriété littéraire et artistique, la Cour a jugé « qu'en l'absence d'une loi spéciale sur la propriété littéraire et artistique en Egypte, cette propriété se trouve sous la sauvegarde du droit naturel et de l'équité ; et qu'il est de principe, en droit, que toute atteinte, portée à la propriété d'autrui, donne lieu à une action contre celui qui en est l'auteur ». Le code de commerce a besoin d'une révision très large, notamment en matière de faillite et de sociétés anonymes non contrôlées. La législation est muette quant aux sociétés étrangères d'assurance.

Le fait est cependant que ces codes, dont l'importation « semble contredire, de façon plus radicale, et presque ironique, aux principes universellement reçus en matière du droit », n'ont cessé d'être la clef de voûte d'une juridiction qui s'exerce depuis plus de cinquante ans. C'est déjà, malgré la présence de sérieuses lacunes, une garantie de leur valeur technique réelle incontestable.

(1) E. G. de Hereros *Les tribunaux mixtes d'Egypte* reproduit par le Livre d'or du Cinquantenaire, p. 443 et suivantes.

Comment ce droit subitement né a-t-il été immédiatement et sainement appliqué ? Nous avons étudié là-dessus une théorie de Monsieur Messina qui, quoique très intéressante, ne semble pas être étayée par les faits. Le savant juriste semble dire que le droit mixte nouveau était déjà presque assimilé par le pays où il devait s'exercer, assimilation remontant à l'antiquité qui aurait laissé en Egypte plus que des traces de droit romain et byzantin. Ces traces ayant inspiré les premiers jurisconsultes arabes, fondues avec le droit islamique qui contient des notions de droit romain, auraient formé un élément apparenté au droit européen. Les Capitulations, les tribunaux mixtes d'avant la Réforme, les emprunts de Mohamed Ali aux codes français, auraient créé une parenté antérieure à 1873 entre la législation égyptienne et celle qui devait la remplacer à la fondation des nouveaux tribunaux. Comme le dit si bien Dykmans, cette théorie est du plus « haut intérêt spéculatif ». Que vaut-elle en réalité ? Quelques lignes d'histoire nous remettront dans un cadre plus concret.

Nous voulons bien admettre qu'avant la conquête arabe, il y avait en Egypte des traces du droit ancien. Mais nous commençons par dégager ce principe : la conquête islamique a presque intégralement islamisé les pays où elle est passée. Les arabes, les premiers surtout, étaient intransigeants pour l'application du Sharei, loi révélée. Les premières concessions judiciaires qu'ils avaient faites aux chrétiens visaient surtout la liberté du culte, moyennant paiement du Kharadj, et non pas, comme on pourrait le croire, une liberté spéciale de juridiction. Quant aux juridictions religieuses, elles suivaient en matière d'héritage la législation musulmane pour les indigènes non musulmans. D'autre part, après les arabes, passèrent les turcs ; la justice était alors plus théorique que pratique, mais toujours inspirée de la loi musulmane. Les siècles de léthargie qui suivirent 1517 ont enseveli sous leurs cendres tout ce qui pouvait durer encore de l'antiquité. La théorie de Monsieur Messina tend à faire remonter au droit romain la source de toute vie juridique. Or, comme nous l'avons vu, la vie judiciaire égyptienne, quoique anarchique, avait un code tout fait dans le Coran,

que les autorités n'ont pas su intégralement appliquer. S'il existe une parenté entre le droit coranique et le droit romain, elle est fortuite. Par conséquent, il faut chercher ailleurs la raison de l'assimilation rapide du droit mixte ; elle réside dans la jurisprudence qui depuis cinquante ans n'a cessé de compléter le droit écrit. Cette question sera traitée plus tard, dans le développement de la Réforme.

On était donc d'accord pour créer des tribunaux ; on les avait dotés de codes nouveaux ; on leur choisit pour langues judiciaires : le français, l'italien et l'arabe. Plus tard on admit l'anglais. Signalons, à titre de renseignement, les polémiques soulevées dernièrement lorsque les magistrats indigènes des tribunaux mixtes rappelèrent leur droit de rédiger leurs jugements en arabe. Petit détail dira-t-on, mais ce sont parfois ces petits détails qui exaltent le sentiment national et le rendent capable de créer de grands mouvements d'opinion.

Voilà dans quelle atmosphère épuisante, après neuf ans de négociations qu'il avait souvent dirigées lui-même, le Khédive Ismaïl inaugura, le 28 Juin 1875 les tribunaux de la Réforme. En France on parlementait encore.

Il faut, pour être juste, étudier dans son ensemble l'attitude française en Orient. Si, au point de vue privilèges et Capitulations, elle fut parfois intransigeante, c'est qu'elle avait été pendant des siècles dans une position des plus favorables. Plus on a été gâté, plus on souffre de perdre le superflu. En tout cas, la collaboration française en Egypte a été des plus fécondes dans tous les domaines ; armée, projets d'utilité et instruction publique, finances, portent à leur origine des noms de pionniers français. L'Egyptologie est presque totalement française.

III. — Ce que devait être la réforme, ce qu'elle a été

Nubar Pacha aspirait à une unification réelle et laïque de la justice. Qu'a-t-il réalisé ? Un simple parallèle entre la situation demandée et la situation obtenue montrera quelle distance sépare les deux positions.

Le projet égyptien de 1867 visait la création d'une justice, qui, pour être mixte, n'en demeurait pas moins natio-

nale, puisque la majorité des postes de magistrats servée à l'élément indigène. Pour rassurer les donner une preuve de bonne foi, le réformateur céder cette majorité aux juges européens ; c'est ment national au second plan. D'autre part, l' quasi-totale des magistrats mixtes, vis-à-vis du go local, donne au corps de la magistrature un asp ternationnel qu'égyptien et l'on peut dire, dans c la réforme accomplie n'a été que l'unification de tion consulaire. C'est en somme une sorte de syn justice fragmentée, en un corps plus cohérent, ma les attributions qu'on lui a données, devient un redoutable, une sorte d'Etat dans l'Etat, jouant censure dans le système législatif et fiscal du synthèse est cependant plus apparente que rée nouveaux tribunaux devaient appliquer, au lieu lations consulaires éparses, des codes spéciale pour la Réforme.

... « Si à cela on ajoute qu'ils (les tribunaux forme) jouissent naturellement d'une somme d'i de respect qui ne pouvait s'attacher aux innom tites juridictions auxquelles ils ont été substitués incontestable que si, au point de vue judiciaire, i préférables aux anciennes autorités, ils sont beauco doutables au point de vue politique ». Il est cer ces tribunaux avaient été dès le début dépouillés d voir d'ingérance dans les questions touchant la s de l'Etat ; s'ils s'étaient contentés de fournir au les seules garanties d'une majorité européenne diction d'un code déjà établi, il est certain dison les adversaires de ces tribunaux eussent perdu le plus efficace. Pour cela, il aurait fallu donner à la compétence pénale. Mais nous avons déjà vu tions opposées par les Puissances. C'est donc pa dité même, que les tribunaux de la Réforme cré eux le courant de dignité nationale qui devait réu à abolir les Capitulations et la Réforme née de lations.

On voit donc qu'un des premiers buts de N la nationalisation de la justice, s'est trouvé écart

remplacé par une justice à caractère nettement international. Le second but visé par l'éminent Ministre, était l'unification du système judiciaire et l'égalité de tous devant la loi, tant du côté civil que du côté pénal, la Réforme ne prévoyant la compétence consulaire que pour les différends entre conationaux, tant que ces différends ne touchaient pas la matière immobilière. Une interprétation des Capitulations, imposée par les Puissances, soustrait aux nouveaux tribunaux toute compétence pénale, sauf pour les contraventions de simple police et les crimes et délits commis, contre où par, le personnel de ces tribunaux, à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. De là, une inégalité flagrante de traitement entre indigènes et européens, inégalité que nous étudierons lorsque nous parlerons des projets d'extension de la Réforme.

Un troisième point de vue de Nubar Pacha était atteint ; la laïcisation de la loi est accomplie. Elle était indispensable au progrès d'une nation où se coudoient des populations de religions différentes. D'ailleurs, même dans les pays à religion unique, la laïcisation a remplacé le droit religieux. La loi révélée ne peut régir des questions d'ordre public et même certains problèmes d'ordre privé ; il en résulterait des situations des plus équivoques. Ainsi, un chrétien catholique égyptien pourrait se faire musulman pour obtenir un divorce que l'église ne lui accorde pas. On verrait alors surgir un problème des plus délicats. En matière de divorce, la loi musulmane révélée serait applicable au conjoint devenu musulman, alors que le conjoint demeuré chrétien resterait ignoré de cette loi. D'autre part, le conjoint demeuré chrétien ne peut se remarier puisque sa loi religieuse l'en empêche, tandis que le conjoint musulman a pleine liberté de contracter un nouveau mariage. La laïcisation établie par Nubar Pacha n'est pas complète, puisque les questions de statuts personnels dépendent des tribunaux sharéïs, pour les indigènes, et des consulats pour les étrangers. Néanmoins, cette laïcisation est un grand pas vers le progrès ; elle touche la source législative. Pour nous, l'unification idéale de la justice en Egypte résulterait, après l'abolition des tribunaux mixtes, d'une refonte du système judiciaire égyptien, refonte qui allierait les tribunaux sharéïs et les tribunaux

laïques indigènes. Mais la loi purement musulmane le permet-elle ? Là est le problème qu'auront à résoudre les législateurs de demain. Nous estimons inutile d'en souligner la gravité.

Reste le quatrième et dernier point de vue de Nubar Pacha : la souveraineté de l'Etat, en matière immobilière et la séparation des pouvoirs. Au premier chef, l'Egypte obtient une satisfaction partielle, puisqu'au lieu de soumettre les différends immobiliers aux tribunaux locaux, on les soumet aux tribunaux mixtes, même quand les parties sont co-nationales. C'est là un progrès, mais mutilé comme tout progrès effectué par la Réforme. Au second chef, le résultat est remarquable. Il faut se souvenir qu'en Egypte, à l'époque des tâtonnements judiciaires, la justice dépendait presque entièrement de l'administration qui était loin de la perfection. Cependant, le principe de la séparation des pouvoirs, si important pour toute saine justice, se trouve mis en échec par les tribunaux mixtes. On pourrait dire que la séparation a été unilatérale dans la Vallée du Nil où l'on est arrivé à cette situation : indépendance des tribunaux vis-à-vis du pouvoir, mais dépendance du pouvoir vis-à-vis des tribunaux. Ce point sera traité dans la position législative des tribunaux de la Réforme en Egypte.

Comme nous le disions plus haut, la synthèse des tribunaux consulaires avait créé un faisceau redoutable vis-à-vis de l'Etat souverain ; cette puissance du principe du contrôle mixte est le résultat direct des réserves apportées par la France et qui se résument en ceci :

1) « La nouvelle magistrature serait donc sans droit pour sanctionner par ses arrêts toute mesure fiscale qui serait contestée par la voie diplomatique, et l'action des gouvernements étrangers et de leurs agences ou consulats pourra toujours s'interposer pour obtenir la cassation ou la *réparation* des actes contraires, soit aux stipulations des traités, soit aux prescriptions du droit des gens, dont nos nationaux auraient à souffrir de la part du Gouvernement égyptien ou de ses agents » (1). Soulignons au passage que c'est là la

(1) Lettre du 25 Octobre 1875 adressée par le Ministre des affaires étrangères au Ministre de France au Caire.

source, ou plutôt la confirmation, de l'article 11 du R. O. J. qui, tout en empêchant les tribunaux « d'interpréter ou d'arrêter l'exécution d'une mesure administrative », leur permet de « juger, dans les cas prévus par le code civil, les atteintes portées à un droit acquis d'un étranger par un acte d'administration ».

2) Les consuls continuent à connaître des différends « hors les cas expressément déterminés par la nouvelle organisation judiciaire ».

3) « Les capitulations, *telles qu'elles ont été appliquées jusqu'ici en Egypte*, demeurent la loi absolue des rapports entre le gouvernement égyptien et les étrangers, à l'exception des dérogations partielles et explicites formellement consenties à titre d'essai.... il demeure entendu, en ce qui nous touche, que le régime actuel, n'étant que temporairement suspendu, reprendrait son caractère obligatoire et que la juridiction des consuls, telle qu'elle s'exerce aujourd'hui, revivrait dans sa plénitude, sauf conventions contraires à débattre ultérieurement ».

Ce qui signifie en bon français : contrôle des actes de gouvernement, et réserve de revenir au *statu quo ante* en cas d'échec de la Réforme. Accepter ces conditions, c'était consacrer ce qu'on a voulu appeler des usages. Citons ici un mot de Sanhoury Bey ; il s'agit d'une opinion personnelle, mais qui ne manque pas de logique : «...Si l'ordre judiciaire des privilèges étrangers en Egypte était demeuré tel quel, avec ses défauts d'avant 1876, si Nubar Pacha n'avait pas introduit les tribunaux mixtes, dans le but d'alléger ces défauts, il n'eut pas été impossible que l'Egypte et les étrangers eux-mêmes ne se fussent lassés de supporter un système désaxé et l'Egypte eut pu l'abolir d'un coup comme firent la Turquie, la Perse et la Chine » (1).

Telle est l'histoire des négociations qui aboutirent à la Réforme, et telles sont les modifications restrictives apportées au projet égyptien. Les conclusions sur le résultat obtenu prennent leur place logique dans l'étude du fonctionnement même de la Réforme à l'intérieur du pays.

(1) *Les privilèges étrangers en Egypte*. Ouvrage arabe op. cit. Introduction de Sanhoury Bey page 98.

Quant au plan international, il faut y signaler que le firman de 1873, qui plaçait l'Égypte au rang des nations ayant droit, jusqu'à un certain point, de négocier et de traiter directement avec les Puissances, est dû à la Réforme. L'Europe voulait traiter avec une personnalité juridique capable de s'engager pour l'avenir. Ce firman de 1873 coûta à l'Égypte des millions ; ses effets pratiques durèrent à peine dix ans au cours desquels s'accomplit ce paradoxe des paradoxes : l'Égypte théoriquement et juridiquement vassale de la Turquie, indépendante un peu dans ses rapports internationaux, est sous la tutelle pratique de l'Angleterre jusqu'à la déclaration du protectorat anglais qui efface les derniers vestiges de souveraineté ottomane sur la Vallée du Nil.

Et cela nous confirme dans l'idée que trois dates président aux destinées égyptiennes de l'époque :

1873-1882-1914.

Trois dates sont aussi saillantes dans l'histoire du régime capitulaire :

1856-1867-1875.

IV. — Les tribunaux de la Réforme

Au lieu de remplacer intégralement le système judiciaire morcelé que Monsieur Messina appelle, avec beaucoup de justesse un « système de systèmes », la Réforme est venue s'ajouter aux tribunaux déjà établis. Sa juridiction allait s'exercer, d'un côté, au détriment des juridictions consulaires, d'un autre, au détriment de la justice locale dont les tribunaux furent fondés en 1883. Il importe donc de spécifier quels étaient les litiges entrant dans la compétence de la nouvelle institution. La classification qu'expose Monsieur de Wée est si claire, que nous trouvons utile de la reproduire ; elle donne non seulement un aperçu des principes de la compétence mixte, mais aussi elle situe la position des autres juridictions établies dans le pays.

A. — Matières civiles et commerciales ordinaires

« Il existe, pour ces sortes de litiges, trois juridictions parallèles :

- 1) Les indigènes, pour les procès entre indigènes.
- 2) Les juridictions de consulat, pour les procès entre étrangers appartenant à la même nationalité.
- 3) Les juridictions mixtes, pour les procès entre étrangers de nationalités différentes ou entre étrangers et indigènes.

**B. — Matières de statut réel,
ou actions réelles immobilières**

Il n'existe en cette matière que deux espèces de juridictions : les Indigènes et les Mixtes, celles-ci ayant compétence même si les parties appartiennent à la même nationalité.

C. — Matières de statut personnel

Pour les questions relatives au statut personnel il existe en Egypte une grande quantité de tribunaux, étant donné que, pour les indigènes, c'est l'autorité religieuse qui est compétente pour connaître de ces questions (1), tandis que pour les étrangers ce sont les consuls dont ils relèvent.

D. — Matières pénales

a) Crimes et délits.

1) Les juridictions indigènes, pour juger les indigènes et les étrangers non protégés par des conventions spéciales.

2) Les juridictions consulaires, pour juger les étrangers protégés par des conventions spéciales.

3) Les juridictions mixtes, pour juger les indigènes ou les étrangers convaincus de certains crimes et délits déterminés par la loi.

b) Contraventions.

1) Les juridictions indigènes, pour juger les indigènes.

2) Les juridictions mixtes, pour juger les étrangers » (2).

Telle est la liste des compétences. Au Mixte, par qui cette compétence devait-elle être appliquée ? Précisément, par les tribunaux dont nous allons très superficiellement étudier l'organisation, en suivant la classification ci-dessus établie.

(1) Nous rappelons que les pouvoirs de ces autorités religieuses ont été transférées aux Méglis Hasbis.

(2) M. De Wée. *De la compétence des Juridictions mixtes d'Egypte*, Bruxelles 1926, p. 13.

« Il sera institué trois tribunaux de première instance, à Alexandrie, au Caire et à Mansourah », ainsi dit l'art. I R. O. J. « Le tribunal de Zagazig, installé d'abord à Ismaïlia en 1876, fut suspendu en 1877 et rétabli en 1878, avec siège à Mansourah. Remplacé par une délégation judiciaire en 1881, il y fut rétabli en 1887 » (1).

Les textes du règlement d'organisation judiciaire étant très clairs, nous nous contenterons de les citer sans commentaires.

« Chacun de ces Tribunaux (de I^{re} Instance), sera composé de sept juges ; quatre étrangers et trois indigènes » (art. 2, par. 1). Au début, les sentences devaient être rendues par cinq juges, dont trois européens ; depuis le décret de 1915 « Les sentences seront rendues par 3 juges, dont 2 étrangers et 1 indigène ». « L'un des juges étrangers présidera avec le titre de vice-président. Il sera désigné par la majorité absolue des membres étrangers et indigènes de la Cour d'Appel, sur une liste alphabétique dressée par l'assemblée générale de chaque Tribunal, et comprenant 5 candidats à Alexandrie et au Caire et 3 candidats à Mansourah. Dans les affaires commerciales, le Tribunal s'adjoindra deux négociants, un indigène et un étranger, ayant voix délibérative et choisis par voie d'élection » (art. 2 suite).

Ces tribunaux de première instance comprennent en *matière civile et commerciale* :

1) un tribunal des référés. Ce tribunal « sera tenu par un juge délégué par le tribunal et statuera contradictoirement, tant en matière civile que commerciale, sur les mesures urgentes à prendre sans préjudice du fond, et sur l'exécution des jugements, sans préjudice des questions d'interprétation » (art. 34 code de procédure civile). Le juge délégué est étranger.

2) un tribunal sommaire, dont le juge délégué « sera chargé de concilier les parties et de juger les affaires dont l'importance sera fixée par le code de procédure » (art. 14 R.O.J.) ; actuellement, le différend est sommaire lorsqu'il ne dépasse pas L.Eg.100.

(2) Umberto Pace, *Les codes mixtes d'Egypte* p. 9, Note 1.

3) un tribunal civil ordinaire. Nous en avons donné la composition.

4) un tribunal de commerce ordinaire qui a la même composition que le tribunal civil, mais avec assistance des juges assesseurs.

En complément et au-dessus des tribunaux de première instance « il y aura à Alexandrie une Cour d'Appel composée de onze magistrats : quatre indigènes et sept étrangers » (art. 3 R.O.J.). Les décrets de 1911 et de 1915 ajoutent respectivement « L'un des conseillers étrangers présidera avec le titre de vice-président. Il sera désigné par la majorité absolue des membres étrangers et indigènes de la Cour ». Les arrêts de la Cour d'Appel seront rendus par cinq conseillers dont trois étrangers et deux indigènes. Les décisions de la Cour sont définitives ; il n'y a pas de cassation.

Quant « aux *matières de Statut réel*, ou actions réelles immobilières » ces tribunaux « connaîtront seulement des actions réelles immobilières, entre indigènes et étrangers, ou entre étrangers de même nationalité ou de nationalités différentes » (Voir art. 9. R. O. J.).

Les matières de statut personnel ne dépendent pas des nouveaux tribunaux ainsi que le spécifie l'art 9 R.O.J.

Restent les *matières pénales*. Elles donnent naissance, en première instance, à trois chambres, auxquelles s'ajoutent la Cour d'Assises et la Cour de Cassation ;

1) Tribunal de simple police ou siège un juge européen pour connaître des contraventions, ses décisions peuvent aller en appel par devant le tribunal correctionnel et en cassation si la peine est l'emprisonnement.

2) Tribunal correctionnel « composé de trois juges, dont un indigène et deux étrangers, et de quatre assesseurs étrangers si l'inculpé est étranger. Si l'inculpé est indigène, ou si les poursuites sont dirigées contre des étrangers et des indigènes, la moitié des assesseurs sera indigène » (R.O.J. titre II, art. 3, Version 1906).

3) Chambre du Conseil : chargée de « l'instruction de toutes les poursuites pour crimes ou délits » et composée de trois juges, dont un indigène.

4) Cour d'assises. « La Cour d'assises sera composée de trois conseillers, dont un indigène et deux étrangers.

Les douze jurés seront étrangers si l'inculpé est un étranger. Si l'inculpé est indigène, ou si les poursuites sont dirigées contre des étrangers et des indigènes, la moitié des jurés sera indigène. La moitié des assesseurs et des jurés sera de la nationalité de l'inculpé étranger, s'il le demande. Dans le cas où la liste des jurés ou des assesseurs de la nationalité de l'inculpé serait insuffisante, il désignera la nationalité à laquelle ils devront appartenir pour compléter le nombre voulu » (R.O.J. titre II, art. 4, Version 1906).

5) Cour de Cassation. « Formée en réalité d'une chambre de la Cour d'Appel Mixte d'Alexandrie, elle existe en matière de simple police, en matière correctionnelle et en matière criminelle ; sa compétence est réglée limitativement par le Code d'instruction criminelle » (1).

On sait que ces tribunaux pénaux jugent des « contraventions de police commises par les étrangers » — des banqueroutes dont la sanction pénale avait été initialement réservée aux consuls, (2) — des « crimes et délits » commis directement contre les magistrats, les jurés et les officiers de justice, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ». Des « crimes et délits commis directement contre l'exécution des sentences ou mandats de justice » — des crimes et délits imputés aux juges, jurés et officiers de justice, quand ils seront accusés de les avoir commis dans l'exercice de leur fonction ou par suite d'un abus de ces fonctions ».

« Depuis 1875, écrit Dykmans, les pouvoirs répressifs des juridictions mixtes en sont restés à ce stade insuffisant des contraventions, où les avaient fixés les décisions des Puissances et l'on peut s'étonner à juste titre qu'après tant d'années d'une œuvre judiciaire de si haute valeur pour l'Égypte et les étrangers, on n'ait pu se résoudre encore à enlever aux consuls des attributions qu'ils ne peuvent exercer efficacement, pour les remettre à la justice compétente de la Réforme ».

(1) *Meyer op. cit.* p. 108.

(2) C'est à partir de 1900 que le délit de banqueroute devint de la compétence pénale des tribunaux mixtes.

L'organe judiciaire mixte est complété, en ce qui concerne son administration intérieure, par un parquet, à la tête duquel est un procureur général, aidé de substituts ainsi que par des « Greffiers, huissiers et interprètes qui seront d'abord nommés par le gouvernement »... et qui... « pourront être révoqués par le Tribunal auquel ils seront attachés ». Les juges sont inamovibles et « la discipline des juges, des officiers de justice et des avocats est réservée à la Cour d'Appel ».

L'exécution a lieu sans aucune intervention administrative, par voie d'huissier à qui les autorités locales donnent main-forte lorsqu'elles y sont légalement requises ; simple avis de l'exécution est donné au Consul du condamné ; on voit par là, combien le corps mixte est indépendant, véritable état dans l'Etat.

Dans ses rapports avec les juridictions consulaires, au détriment desquelles elle s'est exercée, la juridiction mixte a prévu certains conflits en matière pénale. Ces conflits, qui concernent la compétence, sont tranchés arbitralement par un conseil « composé de deux conseillers ou juges désignés par le président de la Cour et deux consuls choisis par le consul de l'inculpé » (1). Les conflits civils de compétence ayant été négligés, il en naquit des situations parfois délicates, où la justice mixte s'est trouvée en désaccord avec la justice consulaire. Qu'on en juge d'après cet argument, émanant du Foreign Office, dans une affaire où s'étaient trouvés simultanément apposés les scellés du consulat d'Angleterre et ceux des tribunaux mixtes. « La prétention des tribunaux mixtes d'être seuls juges de tout conflit de juridiction qui surgirait entre eux-mêmes et les autres tribunaux n'a pas un fondement sérieux... j'estime que la réclamation du créancier britannique doit être d'abord entièrement satisfaite et que seulement le solde de la somme déposée à la National Bank doit être remis au tribunal mixte » (2). A ce conflit, le gouvernement anglais donna une solution empirique qui ne résolvait pas le problème de droit : il paya à la Caisse du tribunal l'équivalent de la somme résultant de la

(1) Voir Borelli, cité par Meger p. 108 note 20.

(2) E. G. de Herreros, conseiller à la Cour d'Appel Mixte. *Une Haute Cour de justice en Egypte*. (Livre d'Or du cinquantenaire, page 295).

vente et fit distribuer aux seuls créanciers anglais la somme que, par négociations, on avait déposée à la National Bank.

Le conseil de conflit en matière civile était une nécessité. Aujourd'hui, il n'a plus sa raison d'être, puisque les tribunaux consulaires sont abolis. Si ce conseil avait existé, il n'y aurait pas eu des différends entre la juridiction mixte et la juridiction indigène, différends nés de l'extension de compétence que se donnait la Cour mixte, parfois aux dépens de la justice locale. Nous étudierons ce point un peu plus loin, dans les pages destinées au développement des tribunaux de la Réforme, car nous n'avons parlé jusqu'ici que de l'organisation de ces tribunaux.

Avant de clore cette étude, ne pourrait-on pas déjà tirer une conclusion ? Cette conclusion se présente à un double point de vue : l'indépendance quasi-complète vis-à-vis de l'Etat, et le souci de garder la majorité européenne. Les juges, les fonctionnaires dépendent directement de la Cour qui tient elle-même la discipline de ses tribunaux. C'est la Cour qui a le pouvoir de révoquer, et c'est de la Cour que dépendent les avancements.

Quant au souci de conserver la majorité aux juges étrangers, il apparaît dans la composition des chambres. Dans celles même où un juge unique siège, on le choisit européen. D'ailleurs, les Puissances ont une autre garantie, c'est que « pendant la période quinquennale, aucun changement ne devra avoir lieu dans le système adopté », ainsi dit le dernier article du règlement d'organisation judiciaire. Plus nettement encore l'article 12 du code civil modifié en 1911 spécifie qu'« il ne pourra être apporté, en vertu de cet article, aucune modification ni addition au règlement d'organisation judiciaire ». Pourtant, ce même article laisse à la Cour le soin d'étudier les additions et modifications qui pourraient être apportées à la législation mixte.

Etablis pour une période d'essai de cinq ans, finissant en 1881, les tribunaux mixtes eurent un premier renouvellement d'un an échéant en 1882, suivi d'un autre en 1883. En 1884, commence une série de prorogations quinquennales qui mène les tribunaux à l'année 1900. En 1905, un décret les proroge pour cinq nouvelles années. De renouvellement en

renouvellement on arrive à 1921, date à laquelle les tribunaux sont prorogés pour une période indéterminée avec faculté à l'Égypte de rétracter après un préavis d'un an. Nous extrayons du dernier décret de prorogation le texte suivant...

« Vu les Décrets des 6 Janvier 1881, 28 Janvier 1882, 28 Janvier 1883, 19 Janvier 1884, 31 Janvier 1889, 3 Février 1890, 20 Janvier 1894, 31 Janvier 1899, 30 Janvier 1900, 30 Janvier 1905, 30 Janvier 1910, 26 Janvier 1915, 31 Janvier 1916, 20 Mars 1916, 30 Janvier 1917, 28 Janvier 1918, 31 Janvier 1919, 25 Octobre 1919, 31 Octobre 1920, 27 Mars 1921, 30 Avril 1921, et 7 Mai 1921, prorogeant successivement jusqu'au 1^{er} Novembre 1921 le terme de la première période des tribunaux mixtes égyptiens.

« Considérant que Notre gouvernement et les gouvernements des Puissances intéressées ont convenu de proroger les pouvoirs des dits tribunaux pour une période déterminée,

Considérant toutefois que le gouvernement Hollandais n'accepte la prorogation que pour une période d'un an et que les gouvernements Français et Hellène ont accepté la prorogation pour une période de trois mois en attendant des explications supplémentaires,

« Sur la proposition de Notre Conseil des Ministres,

Décrétons :

« Art. 1 : Les pouvoirs des tribunaux mixtes égyptiens sont prorogés pour une période indéterminée. La date de l'expiration de leurs pouvoirs sera fixée par décret publié au « journal officiel » un an au moins avant la dite date.

« Cette prorogation n'aura d'effet à l'égard des nationaux Hollandais que pour une période d'un an et à l'égard des nationaux Français et Hellènes que pour une période de trois mois, à partir du 1^{er} Novembre 1921... » (1).

Ainsi fonctionnèrent les tribunaux de la Réforme, jusqu'aux accords de Montreux, qui revinrent au projet de Nubar Pacha, en transférant, pour la période transitoire de douze ans, ce qui restait des juridictions consulaires aux tribunaux mixtes désormais réellement égyptiens puisqu'ils ont perdu tout contrôle sur la souveraineté de l'État. Du Rau-

(1) *Journal officiel* 31 Octobre 1921.

sas a dit : « présenté vingt ans plus tard le projet de Nubar Pacha aurait presque certainement abouti. En 1869, il venait trop tôt. » Des négociations ont pourtant suivi 1869 ; toujours l’Egypte réclama de plus grandes libertés, elles lui furent toujours refusées. Si bien que ce délai de vingt ans dont parle le savant auteur a été doublé, triplé même, sans apporter au profit des juridictions mixtes que d’insignifiantes modifications. Nous les constaterons dans l’étude des projets d’élargissement des pouvoirs mixtes. »

V. — Restrictions apportées à la compétence mixte

1) *Etablissements religieux — les Wakfs.* La France, suivie par la Russie, l’Autriche et l’Allemagne, avait obtenu des garanties spéciales pour les établissements religieux en Egypte. Au début de la Réforme, ces établissements avaient déjà une place importante dans le pays où ils prospéraient, grâce à la bienveillance du Khédive et de son gouvernement. Les missions Religieuses demanderesses ou défenderesses étaient totalement soustraites à la juridiction locale mixte ou indigène. Les missionnaires ne tardèrent pas à s’apercevoir des inconvénients de ce système qui leur enlevait toute personnalité juridique. Ils en demandèrent eux-mêmes la modification. Depuis le décret de 1902, les missions religieuses peuvent comparaître comme demanderesses devant les tribunaux mixtes ; elles peuvent aussi comparaître comme défenderesses « 1°) reconventionnellement, 2°) pour leurs affaires commerciales et industrielles, 3°) pour leurs immeubles » (1).

Quant aux biens wakfs, leur position, vis-à-vis des juridictions mixtes, est définie par l’art. 12 R.O.J. ainsi conçu : « Ne sont pas soumises aux tribunaux mixtes : les demandes des étrangers contre un établissement pieux, en revendication de la propriété d’immeubles possédés par cet établissement ».

« Les demandes intentées sur la question de la possession légale, quel que soit le demandeur ou le défendeur, sont, par contre, de la compétence des juridictions mixtes ».

(1) De Wée, *op. cit.* p. 80.

Les wakfs, quoique ayant le même aboutissement, c'est-à-dire la constitution *in fine* au profit d'œuvres pies, suivent en réalité deux chemins différents. Le premier est celui du désistement immédiat au profit d'œuvres charitables, le second, dont les cas sont plus nombreux, est la cession de l'usufruit en faveur d'une personne et de ses successeurs, jusqu'à l'extinction de la race ; l'usufruit revient alors seulement aux institutions pieuses. Néanmoins, les tribunaux mixtes demeurent compétents pour annuler un wakf s'il est établi que ce wakf a été constitué en fraude des droits d'un créancier.

2) *Les consuls et le corps diplomatiques.* — Ils jouissaient de prérogatives analogues à celles des religieux. Mais, comme le dit M. de Wée, « ils furent les premiers à se plaindre de cet excès de protection et il fut établi un régime nouveau par le décret du 1^{er} Mars 1901 ». La compétence mixte n'est pas intégrale puisqu'elle n'y est admise qu'au cas où les agents diplomatiques sont assignés pour des affaires purement commerciales ou des affaires réelles immobilières. Contre eux, les demandes reconventionnelles ne peuvent dépasser la demande principale.

3) *Les statuts personnels.* — Nous avons déjà dit que, pour les étrangers, ces questions étaient réservées aux consuls. Néanmoins, des différends successoraux peuvent entraîner la compétence des tribunaux mixtes. ...« Les questions relatives à l'état et à la capacité des personnes, au statut matrimonial, aux droits de succession, naturelle ou testamentaire, aux tutelles et curatelles, constituent des questions préjudicielles, pour lesquelles les tribunaux mixtes sursoient au jugement du fond et renvoient les parties à faire statuer au préalable, par l'autorité compétente » (art. 4, code civil). Quelle que soit la décision de cette autorité, ils ne se reconnaissent pas le droit de la modifier ni d'en apprécier la légalité (29 Novembre 1894 — Bull. VII, p. 27). Toutefois, les tribunaux mixtes ne sont obligés de surseoir que lorsqu'ils en reconnaissent la nécessité, c'est-à-dire, lorsque les pièces du procès ne leur permettent pas de se prononcer directement » (1).

(1) Lamba, *op. cit.* p. 123.

En tous cas, les tribunaux mixtes tranchent dans de pareilles circonstances les litiges suivant la loi personnelle des parties, si toutefois cette loi n'est pas contraire à celles du pays.

VI. — Ce que sont en réalité les tribunaux de la réforme

Comme tout ce qui est relatif à la situation privilégiée des étrangers en Egypte, les tribunaux mixtes firent tache d'huile, c'est-à-dire que leur développement a été extensif. Nous commencerons par traiter deux principes. Le caractère d'ordre public et la situation de tribunaux de droit commun. Nous dirons ensuite un mot sur l'équilibre entre les tribunaux mixtes et les tribunaux indigènes.

Donner à la question de compétence un caractère d'ordre public, c'est la rendre obligatoire, même s'il y a accord entre les parties pour éviter cette compétence. A ce problème est directement apparenté un genre de trafic qui, avant les accords de Montreux, avait pris un développement considérable. Beaucoup d'indigènes, certains cabinets d'avocats, se servaient de personnes étrangères pour introduire leurs affaires devant les tribunaux mixtes. On appelle ces étrangers des « prête-noms » expression qui définit très bien leur position dans le procès. On a beaucoup discuté de la légalité du procédé, mais la Cour a décidé qu'il n'a « en principe et en soi rien d'illicite ». M. de Wée, quoique contraire à cette idée, ajoute : « on a expliqué cette jurisprudence de la Cour par le fait que les tribunaux mixtes ne pouvaient décliner l'hommage que leur rendaient les justiciables indigènes qui préféraient s'adresser à eux qu'à leurs juges naturels. Il semble, en tous cas, que l'absence de tribunaux indigènes, dignes de ce nom, ait facilité, au début de la Réforme, l'établissement de cette jurisprudence que, par la suite, il était difficile de renverser » (1). Cet « hommage » n'était pas toujours gratuit. Beaucoup de litiges soumis plus tard par voie de prête-nom étaient entachés d'usure. Or, l'usure reçoit une sanction pénale aux tribunaux indigènes ; en se soustrayant à la justice locale on évitait un châtement. Le débiteur sa-

(1) De Wée, *op. cit.* p. 166.

vait qu'au mixte l'usure n'était pas aussi grave qu'à l'indigène ; il se laissait faire puisqu'il ne pouvait prétendre à une réelle sanction contre l'étranger faisant figure de créancier. « La sanction pénale (de l'usure) récemment introduite dans le code indigène (1912), ne suffit pas non plus et elle ne serait pas probablement admise par les Puissances si on voulait l'étendre aux étrangers » (1). Mieux encore, la jurisprudence Mixte, admettant difficilement la preuve testimoniale, il était pratiquement impossible d'établir qu'une créance était entachée d'intérêts usuraires. Ce premier point montre un des côtés de l'extension de la juridiction mixte. D'autres viendront ensuite.

Quels sont en Egypte, l'Egypte d'avant la conférence de Montreux bien entendu, les tribunaux de droit commun ? Certains sont allés jusqu'à dire que chacune des juridictions se partageant le pays avait, dans sa propre sphère, un caractère de droit commun. Nous commençons par éliminer les tribunaux consulaires dont les pouvoirs sur leurs propres ressortissants sont devenus incomplets après la Réforme. Quant aux tribunaux religieux sharéi, ils sont cantonnés dans le petit domaine de la loi révélée et de ses applications à la vie laïque, telles que mariages, divorces, procès-verbaux de succession, etc. Il reste donc deux positions, celles des deux principales juridictions coexistant dans le pays : les tribunaux mixtes et les tribunaux indigènes.

La thèse mixte soutenue par un arrêt de la Cour (1894) semble vouloir donner aux tribunaux de la Réforme les prérogatives de droit commun. Sur quoi se base-t-on pour appuyer ce raisonnement ? Sur l'incompétence totale des tribunaux indigènes vis-à-vis des étrangers et la compétence partielle des tribunaux mixtes vis-à-vis des sujets locaux, compétence allant parfois jusqu'aux rapports des égyptiens entre eux. Mais, sur ce dernier point, la Cour n'est-elle pas en contradiction avec le principe du « caractère d'ordre public » qu'elle a elle-même établi ?

En fait, les tribunaux mixtes n'ont de plénitude de pouvoirs, ni contre les étrangers, ni contre les indigènes. On pourrait en dire autant des tribunaux indigènes qui igno-

(1) E. G. de Herreros. *Les lacunes de la législation mixte*. Livre d'or du cinquantenaire p. 445.

rent les étrangers. Mais à cela nous répondons que le système judiciaire indigène est plus complet que le système mixte, puisqu'il embrasse toute la juridiction civile et pénale des égyptiens qui sont la population réelle du pays. Si, dans la situation des étrangers d'Orient, tout est exceptionnel, leur droit surtout revêt un caractère anormal. Le terme droit commun porte en lui-même sa définition ; commun signifie propriété de tous. Or le droit mixte de qui est-il la propriété ? Rédigé en Egypte, appliqué au nom du Khédive égyptien par des juges que nomme le Gouvernement, ce droit n'est la propriété que d'une infime minorité européenne. Il ne touche que les rapports entre étrangers de nationalités différentes, entre étrangers et indigènes, et entre étrangers conationaux quand il s'agit de conflits en matière réelle immobilière ; le pénal y existe à peine. Au début, avant 1911, toute addition aux codes avait besoin de la ratification des Puissances. N'est-ce pas là une preuve suffisante d'exception ? Un droit soumis à l'approbation des Puissances étrangères n'est-il pas lui-même un peu étranger, même s'il est élaboré en Egypte ? La réponse s'impose. Seuls les tribunaux indigènes sont des tribunaux de droit commun ; ils dispensent la justice à tout un peuple et reçoivent leur législation directement de l'autorité législative égyptienne. Cette thèse, le Gouvernement l'a toujours soutenue.

Quant à l'extension de la compétence mixte aux procès entre égyptiens, elle serait peut-être justifiable à l'époque qui va de l'installation de la Réforme à l'établissement des tribunaux indigènes, c'est-à-dire entre 1876 et 1883. Déjà, en 1881, avant la fondation des tribunaux locaux, le Gouvernement Egyptien répondait à une prétention laissant à ses sujets la faculté de se faire juger par les tribunaux mixtes « la proposition de M. Giaccone tend à substituer à toute juridiction indigène les tribunaux mixtes ; comment veut-on que le gouvernement puisse l'admettre, alors que les tribunaux mixtes ne sont, en Egypte, qu'une juridiction d'exception, réunissant dans un seul faisceau commun les anciennes justices consulaires dont les inconvénients avaient été reconnus ? » (1). Cette observation acquiert une force nou-

(1) *Procès-verbal de la Commission internationale de 1880 rapporté par Lamba p. 132.*

velle en 1890, où une circulaire du ministre des affaires étrangères qualifie à nouveau les tribunaux mixtes de « juridiction d'exception » ; car, alors, les nouveaux tribunaux indigènes, dotés de codes modernes, fonctionnaient depuis sept ans.

VII. — Développement de la Réforme

Fondés pour trancher une catégorie de litiges nettement déterminés, les Tribunaux Mixtes ont eu une évolution telle qu'ils se sont trouvés intimement mêlés à la vie nationale égyptienne, à tous les points de vue ou presque. Grâce, comme nous le verrons plus tard, non seulement à la garantie des juges étrangers, mais aussi et surtout, à l'immunité législative et fiscale, les capitaux étrangers devaient affluer en Egypte, pour le plus grand bien du pays et des capitalistes européens. Il est donc normal que le développement des tribunaux mixtes ait suivi la courbe ascendante des intérêts étrangers dans la Vallée du Nil. Normal, avons nous dit; nous nous voyons obligés d'ajouter : pas toujours très logique. Nous n'essayons pas de diminuer ici le rôle considérable joué par la Réforme dans la renaissance égyptienne, au contraire. Les conclusions de ce chapitre en feront foi. Cependant, une comparaison se présente à notre esprit ; elle n'est pas très juridique, mais en matière capitulaire, est-ce que tout est justifiable juridiquement ? On dit en physique pour les fluides : le contenu prend la forme du contenant. Ce principe appliqué à l'idée de juridiction se trouve faussé puisqu'on arrive parfois à des situations où le contenant, en l'espèce le gouvernement égyptien, fut obligé, en matière de compétence surtout, de prendre la forme du contenu, lequel, serait représenté par la Cour Mixte. Certaines décisions nécessiterent parfois des négociations avec les Puissances, toujours aux dépens de l'autorité locale.

VIII. — Théorie de l'intérêt mixte

En justice mixte, tout est question de nationalité. Ce principe étant posé, on est en droit de se demander qui donc est justiciable de ces tribunaux ? Logiquement, la juridiction mixte n'aurait dû être applicable qu'aux seuls ressor-

tissants des Puissances Capitulaires et à leurs protégés effectifs. Or, en pratique, la juridiction mixte a couvert des étrangers dont les nations n'avaient jamais obtenu de Capitulations. On a voulu justifier cette extension de compétence par le texte de l'article 5 du code civil mixte qui parle « d'étrangers et d'indigènes ». Ce qui reviendrait à dire que le mot étranger engloberait tous les non Egyptiens car « ce serait donner aux mots une signification absurde, que d'oser prétendre qu'un chinois, un américain du Sud, un suisse, un roumain est, en Egypte un indigène » (1). Ce raisonnement est exact jusqu'à un certain point ; il suit la lettre. Mais en droit il y a la lettre et l'esprit. Quelle fut l'intention du compilateur à la rédaction du code ? La question ne présente plus aujourd'hui qu'un intérêt très relatif, la solution ayant été consacrée extensivement par une série d'arrêts. Le gouvernement aurait dû faire, dès le début, ajouter à côté du mot « étranger » les termes « ressortissant d'une Puissance Capitulaire ». D'autant plus, que lors des premières années de la Réforme, il y avait eu divergence d'interprétation. Signalons la contradiction entre la compétence extensive et les décrets-lois du gouvernement égyptien qui débutent par la phrase : *Après accord intervenu entre Notre Gouvernement et les Puissances qui ont adhéré à la Réforme judiciaire etc.*

Le principe essentiel du développement extensif des tribunaux mixtes s'est condensé après quelques années de tâtonnement en une théorie qu'on a appelée théorie de l'intérêt mixte. Cette théorie étend aux capitaux la nationalité initiale de leurs propriétaires et de leurs administrateurs. Le système est ingénieux, mais il a de graves inconvénients ; son application à l'administration égyptienne a semblé transformer certaines parties du gouvernement local en un champ d'exploitation lucrative pour le placement des capitaux privés.

Qu'est-ce que la théorie de l'intérêt mixte ? ou plutôt quand y a-t-il intérêt mixte ? Il y a, d'après la thèse de la Cour, intérêt et par conséquent compétence mixte, toutes les

(1) De Wée *op. cit.* p. 47.

fois qu'apparaît dans un procès, même entre indigènes ou entre étrangers conationaux, en voie principale, la présence d'un tiers étranger cité ou non dans l'affaire. Le jugement pris au tribunal indigène ou consulaire ne serait pas opposable à l'étranger, au moment où ses intérêts entreraient en jeu, auquel cas, le procès serait à recommencer par devant les tribunaux mixtes non liés par la décision de la justice locale ou consulaire.

Appliqué dans un pays où les intérêts européens sont immenses et répandus parmi toutes les classes de la population, spécialement parmi les paysans, ce principe devait soustraire à la justice locale un grand nombre de litiges. Le prête-nom n'était d'ailleurs qu'un prétexte d'introduction d'intérêt mixte dans les procès.

Avant d'étudier le fonctionnement pratique de cette théorie, il importe d'en rechercher les origines. Au point de vue loi, on trouve une source qui, très largement interprétée, serait une justification toute partielle. L'article 13 du R. O. J. confirmé par l'article 9 du code civil, est ainsi conçu : « Le seul fait de la constitution d'une hypothèse en faveur d'un étranger sur les biens immeubles, quels que soient le possesseur et le propriétaire, rendra ces tribunaux compétents pour statuer sur la validité de l'hypothèque, et sur toutes ses conséquences, jusques et y compris la vente forcée de l'immeuble ainsi que la distribution du prix ». Le code a donc spécifié le cas d'intérêt mixte et ses conséquences. L'intérêt étranger est ici indiscutable, puisque le gage garantissant la créance est couvert d'une inscription en faveur d'un ressortissant mixte, inscription dont dépend directement le sort de la créance. Il y a donc en ce cas nécessité d'intervention des tribunaux de la Réforme. Par conséquent, la théorie de l'intérêt mixte est ici justifiée. La distribution du prix de l'immeuble exproprié est nécessairement de la compétence mixte ; c'est de cette distribution que doivent être payées les créances où se trouvent engagés des étrangers.

En matière de faillite, les tribunaux mixtes sont compétents, dès le moment où apparaît un créancier « d'une nationalité différente de celle du failli ». Ici encore, la compétence mixte devient très justifiable lorsque la créance

étrangère est nettement établie. Mais là où elle l'est moins, c'est dans les cas de saisies-arrêts ...» La Cour d'Alexandrie déclarait que bien que le saisissant et le débiteur saisi appartenissent à la même nationalité, la saisie était mixte si le tiers saisi était d'une nationalité différente, même si ce dernier n'était pas représenté aux débats. Cette déclaration, basée sur l'indivisibilité de la saisie, a été restreinte, à juste titre, par un décret khédivial, en date du 26 Mars 1900, rendu sur l'avis conforme des délégués des Puissances : elle avait en effet amené le juge mixte à décider sa compétence pour statuer sur l'instance en validité et sur l'instance en déclaration, aussi bien pour le fond que pour la forme, par cela seul que les trois parties n'étaient pas de même nationalité ; c'était évidemment une exagération d'un principe ramené à sa juste valeur par les deux dispositions du décret : la première, en cas de saisie-arrêt par un indigène, contre un autre indigène, entre les mains d'un tiers saisi étranger, décide que l'instance en validité doit être portée devant les tribunaux mixtes, mais que la contestation sur la créance reste de la compétence des tribunaux indigènes ; la deuxième, en cas d'action par un étranger sur la créance litigieuse d'un indigène sur un autre indigène, au cours de l'instance pendante devant le tribunal indigène, décide que la saisie n'a d'effet que sur ce qui est définitivement adjugé par la juridiction indigène » (1).

Il y a lieu de rappeler ici que la compétence mixte s'est étendue à une infinité de cas au détriment des juridictions locales. Nous laissons la parole à un éminent juriste : « Il est exact que les tribunaux mixtes se sont toujours déclarés compétents, lorsqu'ils étaient saisis d'une action principale pour juger d'une action accessoire ; mais ce faisant, les tribunaux mixtes ont agi comme tous les tribunaux du monde agissent régulièrement. En effet, il est inconcevable, en principe, qu'un juge, saisi d'une action principale, ne soit pas compétent pour juger sur l'action accessoire ; et il est encore moins concevable que le juge, devant lequel est portée l'action accessoire, détachée de l'action principale, puisse en connaître sans avoir en sa possession tous les éléments qui

(1) Dykmans, *op. cit.* p. 95.

ont été acquis dans les débats de l'action principale. Il en résulte que si, par le jeu des choses, il est arrivé que les juridictions mixtes ont pu appliquer ce principe et que les juridictions nationales n'ont pu l'appliquer, ce n'est pas à cause d'un empiètement indu des juridictions mixtes dans la sphère de compétence des juridictions nationales, mais parce que les juridictions nationales n'avaient pas de compétence juridictionnelle à l'égard des étrangers qui pouvaient être engagés personnellement dans les actions accessoires.

« Cette prémisse étant posée, M. Messina déclare que, ayant dû, comme magistrat des tribunaux mixtes, se conformer à *l'inconséquence* de cet état de choses, il ne saurait y souscrire comme juriste, au moment où l'on envisage une solution objective. La logique exige que, pour la même raison et en application du même principe, le juge compétent, pour statuer sur l'action principale, soit compétent pour statuer sur l'action accessoire, *aussi bien devant les tribunaux mixtes que devant les tribunaux nationaux* » (1).

Mais, il n'y a pas eu que des hypothèques, des faillites, des saisies-arrêts, ou des actions accessoires à juger. Des procès infiniment plus importants ont été tranchés par les tribunaux mixtes. Nous les classerons en deux catégories principales : les sociétés anonymes, les administrations principales et certaines administrations gouvernementales.

a) Sociétés anonymes

Dans le monde entier, le capital, même étranger, suit les lois locales du pays où il est placé. Pourtant ce principe n'a pas été appliqué en Egypte, car les codes des tribunaux mixtes, dont dépendent les européens, sont officiellement des codes égyptiens, appliqués par des juges nommés par le gouvernement local. Mais ils ne sont pas pour cela, réellement, intégralement égyptiens. L'art. 12 du code civil justifie cette affirmation.

Les appréhensions suscitées par la création des tribunaux mixtes ayant vite disparu, grâce au fonctionnement régulier de la Réforme, les étrangers n'hésitèrent pas à pla-

(1) *Actes de la conférence des Capitulations tenue à Montreux procès-verbal de la séance du 16 Avril 1937. (Opinion de M. Messina).*

cer dans le pays d'immenses capitaux, constituant pour la plupart d'importantes sociétés anonymes. Ces sociétés ont englobé une grande partie de l'activité égyptienne : crédits fonciers, crédits commerciaux, transports, éclairage, industries générales, etc.

Le gouvernement égyptien, instruit par ses expériences passées, réservait au Khédive le droit d'admettre ses sociétés en Egypte à condition qu'elles fussent « Egyptiennes ». Même au cas où les capitaux provenaient de l'étranger, ces sociétés de par leur nom et leur décret d'institution devaient être égyptiennes. Malgré l'opposition du gouvernement la Cour en a jugé autrement. Pourquoi ? La question est délicate, mais non insoluble.

Recherchons d'abord quels sont les principes qui déterminent la nationalité d'une société. M. de Wée expose le problème avec une remarquable précision. « Pour certains, dit-il, il faut appliquer aux personnes morales les principes qui régissent les personnes physiques.... Pour déterminer la nationalité d'une société ce n'est donc pas à son acte constitutif, au lieu de sa naissance qu'il faut recourir, mais bien à des faits : où est le centre de sa vie sociale, où est le principal établissement ? » (1). A côté de cette théorie, M. de Wée en rapporte une autre, consacrée par le traité de Versailles et qui est basée sur « la prédominance des intérêts représentés ». « Elle détermine la nationalité des sociétés, en attribuant plus d'importance aux intérêts qui y sont représentés qu'aux apparences qui peuvent marquer ces intérêts tels que la raison sociale et le siège social » (2). Avec le savant auteur, nous sommes partisans d'une troisième théorie et nous nous demandons avec M. de Wée : « Tout étant contractuel chez une personne morale, la naissance, la forme, le but, le moyen d'action, la durée, pourquoi il en serait autrement de la nationalité ? ».

Il est un fait certain, les étrangers fondateurs des sociétés *anonymes* en Egypte, abdiquent, quand à leurs sociétés, toute nationalité étrangère, pour acquérir la nationalité égyptienne, qui seule, leur donne droit d'exercer leur

(1) De Wée, *op. cit.* p. 44 et 45.

(2) *id.*

activité sur le territoire égyptien. Pour introduire ces sociétés à capitaux étrangers dans le prétoire mixte, la Cour, arguant de sa qualité de tribunal égyptien, se donne qualité pour juger des sociétés égyptiennes. A ce point de vue, le raisonnement est incontestablement spécieux ; car la Cour, qui ne peut se dire indigène, a soin d'ajouter « que la déclaration faite de la même façon que ces sociétés sont « *indigènes* » et soumises à la *juridiction indigène* serait également inopérante, parce que constituant au profit des tribunaux indigènes une prorogation de juridiction prohibée par les principes qui régissent les lois déterminantes de la juridiction » (1). Ce n'est donc pas parce que les tribunaux mixtes sont *égyptiens* et que les sociétés anonymes sont *égyptiennes*, que les procès entre les sociétés et les indigènes sont tranchés par les nouveaux tribunaux. C'est en vertu d'un autre principe qu'a eu lieu l'extension de la compétence mixte. La dernière phrase de la théorie que nous venons de citer dit... « Constituant au profit des tribunaux indigènes une prorogation de juridiction prohibée... ». On voit ici réapparaître le principe de la compétence mixte d'ordre public, étendu non plus aux personnes, mais aux capitaux constituant une personnalité morale. Le procédé est-il tout à fait légal ? On l'a couvert tant bien que mal en créant une nouvelle nationalité qu'il n'est pas exagéré d'appeler internationale, la fameuse nationalité mixte qui aboutit à un paradoxe flagrant : les sociétés anonymes en Egypte sont et ne sont pas égyptiennes. La nuance qu'on a établi entre les termes : égyptiens et indigènes est, il est vrai, soutenable, mais combien difficilement.

Le gouvernement égyptien ne pouvait admettre pareille déformation de ses intentions. Il essaya de faire accepter, par les Puissances, la compétence des tribunaux indigènes dans les procès entre les indigènes et les sociétés anonymes. La commission internationale de 1898 opposa un refus, et la jurisprudence de la Cour se trouva consacrée. Il y avait pourtant un remède ; il ne fut pas appliqué. Devant l'attitude négative des Puissances le Khédive pouvait refuser à l'avenir tout décret pour la constitution d'une nouvelle so-

(1) De Wée, *op. cit.* p. 144.

ciété anonyme, c'était là un droit indiscutable. Nous ne pensons pas que cela aurait retardé l'évolution ascendante du pays. Les Puissances se seraient vues obligées de se soumettre, car l'Égypte était un champ de placement magnifique pour les capitaux de l'Europe. Les arrêts sont nombreux, qui consacrent la thèse de l'intérêt mixte, appliquée aux sociétés anonymes étrangères ; nous ne voyons pas la nécessité de les produire. Notons simplement qu'après l'arrêt acceptant la compétence mixte, dans un procès entre un indigène et la Compagnie du Canal de Suez, la Cour se déclare incompétente dans un différend concernant la société des Eaux du Caire, qui était pourtant constituée avec des fonds étrangers. C'est à partir de 1887 que se précise l'application de la théorie de l'intérêt mixte.

« On pourrait se demander, dit M. de Wée, si les juridictions mixtes ont compétence entre une société anonyme étrangère et une personne appartenant à la même nationalité ». Il penche vers une affirmative basée, semble-t-il, sur l'idée que les sociétés anonymes n'ont un caractère égyptien que pour être soustraites aux juridictions consulaires et Lamba de conclure par deux règles de compétence mixte, concernant les sociétés :

A. — « Chaque fois qu'une société en nom collectif, composée d'étrangers de nationalités différentes, n'a pas reçu de l'acte constitutif une nationalité distincte, elle est réputée mixte d'après le caractère de ses intérêts.

B. — « Toute société anonyme, créée en Égypte et déclarée égyptienne en vertu du Firman qui lui en impose la nationalité, est, non pas indigène, mais mixte, et, partant, justiciable de la Réforme même dans des procès contre des indigènes » (1).

Dans le premier cas, « la constitution d'une société de l'espèce (contenant des intérêts mixtes) au greffe mixte, suivant les prescriptions de la loi, doit être regardée comme une preuve suffisante » (2).

(1) Lambo, *op. cit.* p. 149.

(2) De Wée *op. cit.* p. 145.

Quelles furent les conséquences de cette extension de la compétence mixte ? Les répercussions touchèrent deux plans : le plan européen et le plan égyptien. Du côté européen, elles favorisèrent le placement des capitaux dans des conditions qui leur étaient idéales. A l'abri du pouvoir fiscal, l'argent étranger servit des dividendes inespérés. Sur le plan égyptien, les conséquences furent plus graves. L'or affluait, décuplant les affaires commerciales et financières, mais le pays n'en tirait pas tous les profits auxquels il pouvait prétendre. L'Etat se contentait de regarder circuler les capitaux bancaires. Les établissements de crédit dont les placements se chiffrent par dizaines de millions n'ont rien versé au Trésor, alors qu'ils servaient en Europe des bénéfices dont on jugera l'importance en apprenant que les taux hypothécaires apparents à intérêts capitalisables s'élevaient jusqu'à 9 %.

b) Administrations Kédiviales, princières et gouvernementales

« Le Gouvernement, les administrations, les Dairas de S. A. le Khédive et des membres de Sa Famille seront justiciables de ces Tribunaux, dans les procès avec les étrangers » (art. 10, R. O. .J).

« La municipalité d'Alexandrie dans ses rapports avec des indigènes, n'est pas justiciable des tribunaux mixtes » (art. 9, R. O. J., in fine).

L'art. 10 du Règlement d'Organisation Judiciaire n'est pas né spontanément. Au moment des négociations qui aboutirent à la Réforme, la Famille Vice-Royale et principalement le Khédive, possédait la plus grande partie du sol égyptien ; déjà de lourdes dettes grevaient le Trésor d'Ismaïl. D'autre part, les grands travaux nécessitant des rapports avec les européens, étaient dûs à l'initiative du Khédive. De là, possibilité de conflits entre le Khédive d'un côté et les étrangers de l'autre. Dans le but de rassurer les Puissances et donner du prestige aux nouveaux tribunaux, Nubar Pacha consentit à leur donner compétence dans les litiges que l'art. 10 du R. O. J. cité.

Comme nous l'avons dit, Ismaïl Pacha laissait à son abdication 98.000.000 de L. E. de dettes. Pour rassurer les prêteurs, le Khédive, sur l'intervention plus ou moins officielle des Puissances Européennes, a été obligé « ...de consentir à ses créanciers une situation particulièrement favorable et, si on la compare à celle qui est faite aux créanciers des autres Etats, très privilégiée » (1). En effet, le gouvernement avait affecté les revenus de certaines administrations au paiement de ses dettes ; mais, comme les versements n'étaient pas régulièrement effectués, les créanciers, aidés par les Puissances, demandèrent et obtinrent le contrôle de ces administrations. C'était ouvrir une large porte à l'immixtion étrangère dans les affaires intérieures du pays et mettre le gouvernement sous une tutelle effective. On en était arrivé à mettre des contrôleurs européens qui assistaient aux réunions du Conseil des Ministres. Ce contrôle ne cessa qu'après l'occupation anglaise, les anglais n'ayant pas intérêt à tolérer la présence d'un délégué français. « Après l'occupation le contrôleur anglais cessa d'y assister (au Conseil des Ministres). Le gouvernement français protesta par une note du 12 septembre 1882. Le gouvernement anglais répliqua que le contrôle était une *institution dangereuse* et il proposa de le remplacer par un conseiller financier. Le gouvernement français repoussa cette prétention et alors le gouvernement égyptien demanda officiellement la suspension du Contrôle. Le contrôleur français ne fut plus admis au Conseil des Ministres et après plusieurs pourparlers stériles, l'agent diplomatique français déclara, le 4 Janvier 1883, que la France renonçait au Condominium et reprenait sa liberté d'action en Egypte » (2). C'est de cette époque qu'Alfred Bourguet dit : « Espérons qu'un jour viendra où les promesses, bien des fois répétées, seront enfin tenues et où l'Egypte, déclarée *majeure* par des *tuteurs* à qui semble peser la reddition des comptes de tutelle, pourra cesser d'être un objet de discorde, pour devenir, libre du joug étranger, la nation prospère dont les prodigalités d'Ismaïl ont retardé le développement » (3). Cette phrase, si descriptive, n'est que

(1) Du Rausas, *op. cit.* T. II p. 341 et suiv.

(2) Dykmans, *op. cit.* p. 120, note 3.

(3) Alfred Bourguet : *La France et l'Angleterre en Egypte*. Paris 1897 (conclusions du Livre).

la finale d'une histoire qui fut au siècle dernier un perpétuel recommencement : l'Égypte terre bénie de... l'exploitation.

Les principales administrations gouvernementales égyptiennes, dont les revenus furent cédés aux créanciers sont :

1) Les domaines de l'Etat. 425.729 feddans. Administrés par trois délégués : un français, un anglais et un égyptien ; les terres sont hypothéquées pour garantir l'emprunt Rothschild 1878. Le « produit des ventes versé directement aux administrateurs. »

2) Daira sanieh : biens immeubles garantissant l'emprunt de 1877, et gérés par un Conseil Supérieur, assisté de deux Contrôleurs et deux Commissaires de la Dette Publique. Les revenus sont directement versés aux administrateurs.

3) Chemins de fer égyptien : « Transformés par le décret du 18 Novembre 1876, en administration spéciale, par suite de l'affectation de leurs revenus, au service de la Dette Privilegiée... L'exploitation des chemins de fer, les contrats d'achat de matériel, les tarifs, la nomination et la révocation du personnel, l'entretien de la voie, en un mot, tous les actes administratifs importants dépendent directement d'une commission composée de trois administrateurs, un anglais, un français et un indigène » (1).

4) Douanes : leurs revenus sont affectés aux porteurs de titres, après le décret de 1876 unifiant la dette.

D'autres administrations égyptiennes ont été soumises à la Compétence Mixte ; nous avons laissé leur étude à plus tard, les administrations déjà citées n'étant plus considérées comme mixtes, contrairement à celles que nous allons étudier plus loin.

Domaines de l'Etat, daira sanieh, chemins de fer, douanes sont tour-à-tour appelés au prétoire mixte, non seulement dans leurs procès avec les européens, mais aussi dans leurs litiges avec les indigènes. Pourtant, aucun texte ne donne pareil droit à la Réforme. Aucun texte, disons-nous ; mais allons-nous oublier la théorie de l'Intérêt Mixte ? Cette théorie fut introduite ici par deux voies (dont la première, tout au moins, nous semble bien peu justifiée) : la

(1) Voir Lamba *op. cit.* p. 164 et suiv.

nationalité des administrateurs et les bénéficiaires des revenus. Les administrateurs ne peuvent avoir qualité mixte de par leur titre même. Un indigène, ayant dans ses domaines un administrateur étranger, est-il par cela même soumis à la Juridiction Mixte ? Evidemment non. Or, les administrateurs acceptés par le gouvernement égyptien étaient de *simples* contrôleurs dont la mission était simplement intermédiaire entre l'Égypte et ses créanciers. Ils avaient à surveiller et encaisser des revenus.. Quant aux bénéficiaires des revenus, ils étaient incontestablement étrangers ; leurs droits sont indiscutables, mais ces droits n'auraient jamais dû dépasser leur réelle portée pour en arriver à paralyser l'Etat.

Les conflits furent nombreux à ce sujet entre la Juridiction Indigène et la Juridiction Mixte. Au début, les Tribunaux Mixtes avaient compris la limite de leurs pouvoirs et de leur compétence. On sait que dans un procès de 1882 contre les Chemins de Fer, la Réforme s'était déclarée incompétente. C'est plus tard que la théorie de l'Intérêt Mixte prenant une ampleur de plus en plus grande, en arriva à vouloir même réglementer les relations égyptiennes d'ordre international. Cela apparut dans le fameux procès de la douane. Dans un litige avec un indigène, le tribunal mixte de première instance s'était déclaré compétent. Le dernier attendu est conçu ainsi « ...que même, enfin en admettant qu'au sujet des douanes, il y a eu affectation *dans les recettes*, et non affectation *dans l'administration*, la situation ne change point, puisque l'affectation seule dans les recettes suffirait pour leur donner le caractère d'Intérêts Mixtes ». On voit que le tribunal souligne à son profit les deux points de vue que nous citons plus haut quant à l'administration et à la destination des revenus. On se doute des conséquences que ce jugement pouvait avoir ; heureusement, la Cour d'Appel l'infirma en 1889. Nous extrayons de l'arrêt ce passage qu'on aurait dû appliquer à toutes les administrations chargées du paiement de la dette.

«... Que dans ces conditions, le versement *direct* des recettes des douanes égyptiennes dans la Caisse de la Dette Publique, ne peut être considéré comme étant la conséquence d'un droit d'intervention des créanciers dans la question

des dites douanes, mais uniquement comme une mesure tendant à assurer que les recettes dont il s'agit ne seront pas *distrayées de la destination* qui leur a été donnée par la loi » ; n'est-ce pas ainsi que nous raisonnions tout à l'heure ?

L'application de la théorie de l'Intérêt Mixte aux administrations égyptiennes scinde, aux yeux des tribunaux de la Réforme, le gouvernement en deux positions que les subtilités du langage désignent ainsi : l'administration *égyptienne* et l'administration *indigène*. A première vue on pourrait dire que l'égyptien peut en Egypte n'être pas indigène. En réalité, on considérerait comme administration égyptienne soumise à la Compétence Mixte, toute administration locale touchée par les intérêts d'étrangers ; par contre, était administration égyptienne indigène celle qui dépendait uniquement du gouvernement égyptien. Cet « uniquement » a des limites bien restrictives car les intérêts étrangers se dressaient partout à côté du pouvoir local : législatif, fiscal, financier, policier, etc.

Somme toute, l'administration « égyptienne », telle que la concevait la Juridiction Mixte, ressemblait étrangement à la notion du citoyen égyptien protégé par une Puissance étrangère. A peine admissible à l'égard des particuliers, cette situation est pour le moins illogique quand elle concerne le gouvernement dont le premier attribut doit être l'indépendance. Il est vrai que l'Egypte n'est « Etat Souverain » que depuis 1922.

Avant les accords de Montreux, et toujours après des négociations, on ne « peut plus considérer comme administration mixte que la commission de la Dette Publique, la Municipalité d'Alexandrie et le Service Sanitaire Maritime et Quarantenaire » ; nous dirons un mot des deux dernières administrations avant de traiter la Dette Publique que nous devons étudier avec un peu plus d'ampleur.

c) Service Sanitaire, Maritime et Quarantenaire

Né en 1831, réformé par décret en 1893, il est composé de délégués des Puissances et de quatre délégués égyptiens ; il se trouve pratiquement indépendant du gouvernement Egyptien.

d) Municipalité d'Alexandrie

Avant la création de la Municipalité une commission de Notables s'occupait des travaux d'édilité de la ville. Le budget était fourni par des contributions volontaires et des centimes additionnels, ajoutés aux impôts du gouvernement. Cette commission de notables ne pouvait, avec l'évolution croissante de la ville, rendre tous les services nécessaires. Après des négociations avec les Puissances, un décret fut rendu en 1890, qui créait une Municipalité formée de vingt-huit membres. La composition de cette assemblée est plus internationale qu'égyptienne : quatorze membres sont nommés par le Gouvernement, les autres sont élus. Parmi les membres nommés par le Gouvernement, six sont membres de droit de par leurs fonctions ne concernant pas la Municipalité, tel, par exemple, le Procureur Général près les Juridictions Mixtes et le Directeur de la Douane. Aucune nation, même l'Egypte, ne peut avoir plus de trois membres dans l'assemblée.

La Municipalité d'Alexandrie a le droit d'instituer telles taxes qu'elle estime nécessaires aux travaux d'urbanisme ou d'édilité. Elle a, en ce sens, plus de pouvoir sur ses habitants que le gouvernement égyptien lui-même puisqu'elle n'a pas besoin de l'assentiment de la Cour ou des Puissances pour établir les charges fiscales. De fait, les voitures automobiles furent frappées d'une taxe à Alexandrie bien avant que le gouvernement n'ait pu établir cet impôt sur le reste du territoire. La Cour avait même, à un moment donné, refusé sa sanction sous prétexte que c'était faire payer aux étrangers un impôt direct déguisé.

Au point de vue Juridiction Mixte, la Municipalité d'Alexandrie a donné naissance à un problème qui reçut sa solution après les négociations de 1898, par le décret de 1900. En effet, dotée par le décret d'institution d'une « personnalité indigène », la Municipalité a vu la Cour transformer cette personnalité en Nationalité Mixte. Entre autres motifs, la Cour invoque « l'impossibilité d'admettre une dualité de juridiction entre une Municipalité et ses administrés », comme si en Egypte il n'y avait pas, pour tous les litiges, dualité de juridiction. Le décret de 1900 fit ajouter à l'article 9 R.O.J. « La Municipalité d'Alexandrie, dans ses

rapports avec les indigènes, n'est pas justiciable des tribunaux mixtes ».

e) Caisse de la Dette Publique

Il n'entre pas dans le cadre de cet ouvrage de fournir une profonde étude de la Dette Egyptienne, qui, somme toute, ne touche pas le régime capitulaire réel. La dette n'est qu'une incidente introduite dans les relations entre le gouvernement et la Réforme, par la nationalité étrangère des prêteurs. Elle ne nous intéresse donc qu'au point de vue de la Compétence Mixte et de l'attitude des commissaires vis-à-vis du Gouvernement local. Nous avons déjà dit combien les Puissances étaient jalouses du droit de surveillance des finances égyptiennes (1).

f) Juridiction Administrative

La question de la Dette Publique ne concerne pas seulement la Compétence Mixte, qui est d'ailleurs spécifiée dans la loi de liquidation, elle touche intimement la Juridiction administrative égyptienne. C'est pourquoi nous la traiterons ici dans le domaine compétence, une fois pour toute sans y revenir.

« Ces tribunaux, sans pouvoir statuer sur la propriété du domaine public, ni interpréter ou arrêter l'exécution d'une mesure administrative, pourront juger, dans les cas prévus par le code civil, les atteintes portées à un droit acquis d'un étranger par un acte d'administration ». Ainsi dit l'article 11 R.O.J. dans sa version originale, qui fut modifiée comme suit par le décret de 1900 : « les tribunaux ne pourront statuer sur la propriété du domaine public — ils ne pourront connaître des actes de souveraineté ni des mesures prises par le gouvernement en exécution et en conformité des lois et règlements d'administration publique ; — mais, sans pouvoir interpréter un acte d'administration, ou en arrêter l'exécution, ils seront compétents pour juger les atteintes portées par cet acte à un droit acquis d'un étranger, reconnu, soit par des traités, soit par des lois, soit par des conventions ».

(1) Voir là dessus l'ouvrage d'Alfred Bourguet : *La France et l'Angleterre en Egypte* (consacré à la question).

Nous avons reproduit à dessein cet article, parce qu'il joue un rôle essentiel dans les commentaires qui vont suivre. Notons tout de suite, avec Lamba, que cet article « dont on pensait déduire une certaine irresponsabilité en faveur de l'Etat pour ses fonctions gouvernementales l'a bien peu protégé ».

La Caisse de la Dette Publique fut fondée par décret en 1876 ; elle avait pour but « d'assurer toutes garanties aux intérêts étrangers ». Pour cela, des commissaires étrangers, nommés par le gouvernement égyptien sur l'indication des Puissances, devaient recevoir les fonds destinés à amortir la dette. Ces fonds étaient constitués par les impôts fonciers de quatre provinces : Gharbieh, Menoufieh, Béhéra et Assiout. Les revenus devaient être versés directement à la Caisse de la Dette. En outre, le décret d'institution interdit au gouvernement de réduire les impôts ou de contracter des nouveaux emprunts et soumet les litiges entre le Ministre des Finances es-qualité et la Caisse de la Dette, aux tribunaux mixtes. Ismaïl Pacha abdiqua en 1879. En 1880, est promulguée la loi de liquidation, qui confirme les dispositions du décret de 1876, confère aux commissaires la qualité de « représentants légaux des porteurs de titres » et leur donne droit d'actionner l'administration financière par devant les tribunaux mixtes pour tous conflits concernant la dette.

Il s'est trouvé de ce chef plusieurs litiges entre indigènes et le gouvernement, soustraits aux juridictions locales pour être soumis aux Juridictions Mixtes. Nous voyons là une interprétation extensive inutile de l'intérêt mixte, car ce n'est pas l'administration des quatre provinces qui est mise en gage pour garantir la dette, ce sont les impôts. Qu'importent aux Commissaires la façon de percevoir ou de taxer puisqu'ils ont droit à une somme déterminée qui doit leur revenir ?

Les procès sont nombreux et retentissants qui entraînèrent les commissaires de la Dette et le Gouvernement Egyptien au prétoire mixte, où deux thèses s'affrontaient : compétence soutenue par les commissaires, incompétence soulignée par le gouvernement. Il y a là une nuance à signaler ; l'exception d'incompétence soulevée n'est pas basée sur la

non nationalité mixte de la dette, mais sur l'absence de pouvoir des tribunaux pour connaître des actes de l'Etat émanant de sa puissance publique.

Un premier procès, tranché dans le sens de la Compétence Mixte « arrêt 1876 », avait été occasionné par une prorogation de trois mois de l'échéance des bons du Trésor. Lamba critiquant cet arrêt, à juste titre, lui reproche d'être basé « sur une assimilation des bons du Trésor avec des effets de commerce ».

En 1880, l'Etat ayant réduit le taux d'intérêt de la Dette, fut actionné par les frères Sursock. La Cour se déclara incompétente... « le domaine de haute administration du gouvernement étant incommunicable et incessible, celui-ci ne pouvait être recherché qu'en vertu d'un contrat civil de droit commun, rentrant directement dans les prévisions des codes égyptiens, c'est-à-dire dans le domaine du droit privé ». C'était ébranler le tabou couvrant la dette et les Commissaires ; voilà pourquoi, deux mois plus tard, ces derniers exigèrent l'insertion de l'article suivant dans la loi de liquidation :

« Les commissaires de la Dette, représentants légaux des porteurs de titres, auront qualité pour poursuivre devant les Tribunaux de la Réforme, contre l'administration financière, représentée par Notre Ministre des Finances, l'exécution des dispositions concernant les affectations des revenus, le taux d'intérêt des dettes, la garantie du Trésor, et généralement, toutes les obligations qui incombent à Notre Gouvernement, en vertu de la présente loi, à l'égard du service des dettes, privilégiée et unifiée ».

Ce droit devait être à nouveau discuté par le gouvernement égyptien en 1884. Les gouverneurs des provinces dont les revenus étaient affectés au paiement de la dette, reçurent l'ordre de verser les revenus au Ministère des Finances. De là, procès entre les commissaires et le gouvernement en restitution des sommes payées au Ministère et en paiement des intérêts. Le Gouvernement arguait, pour soulever l'incompétence, du principe de la séparation des pouvoirs et de l'art. 11 du R.O.J. Les commissaires opposaient l'article de la loi

de liquidation que nous venons de citer. Le gouvernement se vit condamner ; il releva l'appel ; mais à cette époque, la conférence de Londres (dont nous parlerons plus tard), était réunie et le litige fut aplani par voie diplomatique.

Sans avoir la prétention de citer tous les différends qu'eurent à trancher les tribunaux mixtes dans la question de la dette, nous en donnerons encore deux particulièrement significatifs.

En 1896, en vue d'une campagne au Soudan, le Gouvernement égyptien demande à la Commission de la Dette un prélèvement de L.E.500.000 sur le fonds de réserve destiné à la garantie des emprunts. Sous prétexte qu'il s'agissait de motifs politiques les délégués Français et Russes refusèrent. Ayant le consentement de la majorité des commissaires, le gouvernement passa outre. Nous pensons que le refus opposé par le délégué français ne défendait pas les intérêts des seuls porteurs de titres ; il y avait en réalité un motif politique sérieux. La France avait des vues sur le Soudan : nous sommes en 1896, l'affaire de Fachoda devait avoir lieu deux ans plus tard.

Les porteurs de titres assignèrent par devant le Tribunal Mixte du Caire les Commissaires et le gouvernement, les premiers pour avoir dépassé leurs pouvoirs, le second pour avoir utilisé des fonds dans un but qui ne leur était pas désigné. Quoique l'acte gouvernemental ait été un acte de souveraineté échappant à la compétence des tribunaux et ratifié par la majorité des Commissaires, le gouvernement fut condamné à la restitution de la somme et de ses intérêts. En appel il perdit encore l'affaire. On se demande si en Europe en cas de guerre, les gouvernements se préoccupent de la décision des tribunaux !

Citons pour terminer le procès de 1932 où les Commissaires italiens et français demandent le paiement en or des coupons ainsi que le remboursement des titres. Cette affaire, liquidée en appel par un arrêt déclinant la compétence mixte, avait ému au plus haut point l'opinion égyptienne. Quoi de plus juste ? Alors qu'en Europe les Puissances se débarrassaient à bon compte de leurs dettes, ou s'abstenaient simplement de les payer, ces mêmes Puissances voulaient

encaisser en or les intérêts et le capital de leurs créances. Ce n'est pas l'Égypte qui a dévalorisé la monnaie, c'est l'Europe ; par le jeu des fluctuations du change, la dette égyptienne pouvait être portée au double de sa valeur initiale. Citons pour finir l'art. 141 de la Constitution Égyptienne : Le titre du budget afférent au service de la Dette Publique ne pourra être l'objet d'aucune modification de nature à porter atteinte aux engagements pris par l'Égypte à cet égard. Il en sera de même de toute dépense portée au Budget en exécution d'un engagement international ».

La question de la Dette Publique étant un des principaux problèmes égyptiens de nature administrative et financière, nous la faisons suivre du complément des questions d'administrations. Nous aurons ainsi clos l'étude administrative de la Juridiction Mixte. Quant aux impôts, quoique ils aient un caractère administratif, nous leur consacrerons, ainsi qu'à la douane, un chapitre spécial.

Tandis qu'avec les indigènes, le gouvernement n'est responsable que « des mesures administratives prises en violation des lois ou décrets », avec les étrangers il est responsable des atteintes de tout acte gouvernemental lésant un droit acquis « reconnu soit par des traités, soit par des lois, soit par des conventions ». Du Rausas fait là-dessus un parallèle intéressant. Il souligne que les « lois et décrets » concernant les indigènes ne peuvent atteindre les étrangers avant l'approbation de la Cour ou des Puissances.

En matière de Juridiction administrative nous soutenons, avec Lamba, que « l'Égypte s'est montrée plus libérale que des gouvernements de constitution toute moderne... elle ne possède pas de juridiction administrative et le Khédive lui-même et son gouvernement sont justiciables des tribunaux de la Réforme ».

Les rapports des étrangers et de l'administration égyptienne étant nombreux et très variés, la Réforme a créé une jurisprudence complète sur les différends qui peuvent naître entre le gouvernement et les ressortissants mixtes. Des foules de cas ont reçu des solutions qui, à côté du droit mixte, ont établi une source jurisprudentielle importante,

puisqu'elle embrasse un très large horizon de la vie égyptienne.

**g) Juridiction de la Réforme
en matière immobilière**

« Ces tribunaux connaîtront seuls de toutes les contestations en matière civile et commerciale entre indigènes et étrangers, et entre étrangers de nationalités différentes, en dehors du statut personnel. Ils connaîtront aussi de toutes les actions réelles immobilières entre *toutes personnes*, même appartenant à la même nationalité » (art. 9 R.O.J., texte initial).

« Ils (les tribunaux mixtes) connaîtront seulement des actions réelles immobilières entre indigènes et étrangers, ou entre étrangers de même nationalité ou de nationalités différentes » (art. 9 R.O.J., parag. 2, Version 1900).

Comme on le voit c'est l'art. 9 du R.O.J. qui règle la compétence mixte en matière immobilière. Il y eut cependant divergence de vues et négociations ; comme dans tous les contacts égypto-mixtes, deux thèses s'affrontèrent. Dans quel sens fallait-il interpréter les mots « toutes personnes » de l'art. 9 initial ? Les commissions européennes, donnant aux mots leur sens strict, comprennent dans cette terminologie même les sujets égyptiens. Le gouvernement soutient que « toutes personnes » signifie « toutes personnes possédant la même nationalité étrangère ». La différence est grande. Devant la rigidité des textes, il importe, au lieu de jongler avec les mots, d'étudier dans quel esprit ils ont été écrits. Appliquée au cas actuel, l'étude ne présente qu'un intérêt relatif puisqu'il a été résolu par le décret de 1900, suivant les idées du gouvernement égyptien. Nous la fournissons aussi succincte que possible pour compléter l'analyse de l'atmosphère où s'est développée la Réforme.

Nous savons qu'en matière immobilière « le système de systèmes » juridictionnels était chaotique. Nubar Pacha visait dans son rapport la création d'une juridiction unique ; ce but apparaît en matière immobilière plus nettement encore qu'en matière civile ou commerciale. Le rapport du Ministre égyptien ne tendait ni plus ni moins qu'à réserver les questions immobilières aux tribunaux locaux. D'ailleurs, le texte

du contre-projet français qui avait pourtant bien mutilé le projet Nubar, est là-dessus formel ; il limite la compétence « entre deux ou plusieurs étrangers de nationalités différentes ou bien de la même nationalité ». On a fourni en faveur de l'interprétation européenne le consentement de Nubar Pacha de soumettre les indigènes aux nouveaux tribunaux. Mais cela se passait avant la Conférence de Constantinople, qui modifia tous les résultats des négociations précédentes.

En outre, de par leur création, les tribunaux mixtes ne sont compétents que lorsqu'il y a une partie étrangère. Comment concevrait-on leur compétence dans des litiges purement indigènes ? La théorie de l'intérêt mixte, mère du développement extensif, serait elle-même inapplicable en l'espèce.

Le gouvernement égyptien arguait aussi du firman de 1867 accordant, sous réserve de soumission aux lois locales, le droit aux étrangers de posséder des biens-fonds dans l'Empire. Mais à cela, les Puissances répliquèrent que le firman de 1873 donnait au Khédive plein pouvoir de contracter en son nom et que les codes mixtes dépendaient de ces pouvoirs.

Nous croyons que les mots « toutes personnes » n'ont jamais été discutés avant la rédaction et que la hâte de Maunoury est seule responsable.

Il est en tout cas inutile de créer des controverses sur de simples arguties, l'intention du gouvernement égyptien étant évidente. Le seul argument sérieux de la *thèse européenne*, c'est l'inconvénient de la pluralité d'une juridiction immobilière, les transcriptions pouvant se faire devant les trois tribunaux : sharéi, indigène, mixte. Revendiquer pour les seuls tribunaux mixtes les questions immobilières, c'est vouloir soumettre toute une population à un régime d'exception créé pour une minorité infime. D'un autre côté, priver les juridictions indigènes de leur compétence immobilière, c'est rendre illusoires leurs jugements puisque l'exécution doit très souvent toucher des immeubles.

Par conséquent, la Commission Internationale de 1890 était dans son tort lorsqu'elle refusait de déclarer les tribunaux mixtes incompétents en matière immobilière entre

indigènes. D'autant plus que la Juridiction Mixte elle-même s'était déjà reconnue incompétente... « Vouloir revenir en 1890 sur un fait accompli depuis 1876 présentait bien, malgré tous les arguments historiques rétrospectivement mis en avant, le caractère d'une innovation que le gouvernement était juridiquement fondé à ne pas admettre ». (1).

Il n'en demeure pas moins vrai que la pluralité de juridictions peut créer des conflits, les tribunaux mixtes ne reconnaissant pas pour leurs ressortissants les sentences des tribunaux indigènes. En fait, pour les transcriptions, il s'est établi un *modus vivendi* d'après lequel les actes à transcrire, même passés entre indigènes, sont reçus au greffe mixte, soit dans le palais du Caire, d'Alexandrie et de Mansourah, soit dans les délégations mixtes existant sur le territoire.

Quant à la définition de l'action réelle immobilière « il semble qu'on doive s'attacher davantage au but de l'action qu'à sa source et que toute action, qu'elle prenne sa source dans un droit réel ou dans un droit personnel, si elle a pour but la reconnaissance, l'exercice, l'attribution, la constitution, la rétrocession ou la récupération d'un droit réel immobilier, est de la compétence exclusive de la Juridiction Mixte, alors même que les deux parties sont de la même nationalité étrangère. Par contre, un procès qui s'agite entre étrangers de la même nationalité et qui a pour objet, non pas un droit réel, mais la simple jouissance d'un immeuble à titre de location, par exemple, relève de la Juridiction consulaire » (2).

La compétence immobilière mixte est l'une des déformations du projet Nubar Pacha qui, au lieu d'aboutir en une unification, se termine en dualité. L'Egypte a dû s'en contenter, car deux juridictions valent toujours mieux que dix-sept.

IX. — Position législative de la réforme

a) Pénal. — Les tribulations de la police

On sait que la police des étrangers entre eux, quand ils vivaient isolés dans leurs fondiques, était réservée aux consuls. Plus tard, lorsque les contacts entre la population locale

(1) Lamba, *op. cit.* p. 258.

(2) De Wée, *op. cit.* p. 214.

et les étrangers devinrent plus nombreux, la police indigène se trouva désarmée pour réprimer les abus commis par les ressortissants des Etats Capitulaires. Le gouvernement local, atteint de faiblesse, ne sut pas, dès le début, imposer ses vues et la négligence des consuls aidant, les délinquants étrangers demeurèrent longtemps impunis. D'ailleurs, aux yeux des juridictions consulaires appliquant leurs lois nationales la contravention commise en Egypte n'était punissable que si elle avait qualité de contravention dans le pays du Consul.

Les deux principes, d'immunité de la personne et d'inviolabilité du domicile, qui sont avec l'immunité fiscale et législative la base du système capitulaire, n'ont nulle part joué un rôle aussi capital qu'en matière pénale. Il est inexplicable que les Puissances aient été intransigeantes en cette matière, d'autant plus que le prétoire pénal est fréquenté par des justiciables très peu intéressants. On verra plus tard que les réclamations réitérées du gouvernement, toujours repoussées par les Puissances, n'avaient pour but que l'assainissement du pays par la punition des délinquants. Pour les faillites, par exemple, les Puissances ne se résignèrent à accepter la compétence pénale mixte qu'après avoir constaté que leur « injuste méfiance à l'égard de la juridiction mixte profita surtout aux banqueroutiers » (1).

Outre la compétence très limitée de la Cour d'Assises Mixte, les tribunaux de la Réforme ne touchent pénalement que les faillites frauduleuses et les contraventions de simple police. C'est de ces dernières que nous allons parler.

Déjà en 1849 la police égyptienne s'exerçait sur les établissements publics ; en 1857, Seïd Pacha avait promulgué un règlement de police que la mauvaise volonté des consuls n'appliqua jamais. En 1866, Ragheb pacha avait obtenu le droit d'expulsion des indésirables, ainsi que la surveillance de certains établissements, sauf le domicile privé. Lors de la rédaction des codes de la Réforme, on prévoyait une compétence pénale qui malheureusement n'aboutit pas ; les nouveaux tribunaux n'eurent à connaître que des con-

(1) Du Rausas, *op. cit.* Tome II p. 410.

traventions de simple police. Or, le code ne pouvait spécifier tous les cas de contraventions futures. En vue de cela et pour laisser les mains libres au législateur, l'article 340 du code pénal dit *in fine* : « Les règlements à intervenir sur les faits non prévus ci-dessus, devront déterminer la peine encourue pour contravention dans la limite des peines de simple police ; dans le cas où une peine plus forte serait prononcée elle sera de plein droit réduite dans cette limite ».

Le texte, comme on le voit, admettait la possibilité de cas nouveaux et fixait d'avance leurs sanctions. En ajoutant à cela que seuls les tribunaux mixtes avaient compétence pour connaître des contraventions commises par les étrangers, on constatera que ces derniers obtenaient en la matière un système complet de garanties. Quand on verra plus loin sur quels cas a porté l'intransigeance européenne, on aura une idée de la patience et un peu de la faiblesse du gouvernement égyptien.

Se basant sur l'art. 340 du code pénal, le gouvernement pour faire face à de nouvelles nécessités de sécurité publique, édicta en 1884 et 1885 plusieurs règlements de police. Le règlement de 1885 concernant la prostitution devait être le prétexte d'un conflit qui prit une allure aiguë.

En effet, statuant sur le cas d'une prostituée à qui on voulait appliquer les nouveaux règlements, la Cour en profita pour infirmer les règlements eux-mêmes. L'arrêt arguait de l'art. 12 du Code civil de l'époque qui dit : « les additions et modifications aux présentes lois seront édictées sur l'avis conforme de la magistrature et, au besoin, sur sa proposition ; mais, pendant la période quinquennale, aucun changement ne devra avoir lieu dans le système adopté ». La dernière phrase de l'arrêt résume le raisonnement de la Cour : « L'art. 12 le déclare (avis conforme de la magistrature) formellement et cette disposition constitue, pour les étrangers, une garantie aussi efficace que leur dépendance de la juridiction mixte, garantie qui deviendrait illusoire si les tribunaux mixtes étaient tenus d'appliquer aux étrangers des dispositions de lois émanées de l'autorité seule ou du caprice du gouvernement égyptien ». C'était mettre le capricieux gouvernement sous la tutelle d'une

assemblée tenant ses pouvoirs de ce gouvernement même et aboutir à un renversement de principes qui soustrayait au pouvoir exécutif une de ses attributions pour la donner au pouvoir judiciaire.

« *Ne pouvant pas lutter*, dit du Rausas, le Gouvernement égyptien négocia avec les Puissances. » Ajoutons que, comme dans toutes les négociations, le gouvernement sortit perdant.

Des négociations, naquit le décret de 1889 déférant aux Tribunaux Mixtes l'application aux étrangers des ordonnances actuelles et à venir et concernant : les digues et canaux ; les antiquités ; la voirie ; l'hygiène publique ; la police des établissements publics tels que hôtels, cafés, cabarets, maisons de tolérance ; le règlement de chasse ; la police des ports, etc... etc... Les ordonnances ne devaient être appliquées qu'après leur soumission à l'assemblée générale de la Cour, dont le rôle se bornerait à s'assurer :

1°) que les lois et règlements proposés sont communs à tous les habitants du territoire sans distinction ;

2°) qu'ils ne contiennent aucune disposition contraire au texte des traités et conventions, et, enfin, que dans leurs dispositions, ils ne contiennent aucune peine supérieure aux peines de simple police » (art. 2 décret de 1889).

L'important, dans ce décret, est la détermination du pouvoir législatif. Le gouvernement avait donc désormais pleins pouvoirs d'édicter tels règlements qu'il jugerait nécessaires.

Quelque temps plus tard, on dut prendre de nouvelles mesures, toutes d'ailleurs, de sécurité élémentaire. Qu'on en juge : obligation de vacciner les enfants ; établissement des registres d'état civil avec obligation pour les étrangers de déclarer les naissances et les décès ; autorisation préalable des services sanitaires pour l'exercice de la médecine et de la pharmacie, avec perception d'une taxe de L. E. 2 ; réglementation de la vente des substances vénéneuses ; autorisation préalable de l'administration avant l'ouverture d'établissements publics (tels que cafés, brasseries, théâtres) ; autorisation à la police égyptienne « de pénétrer à toute

heure dans ces divers établissements » ; réglementation sévère de la vente des boissons fermentées. Les sanctions prévues ne dépasseraient pas la peine de simple police, sauf la faculté réservée au juge d'ordonner la fermeture de la pharmacie, du dépôt de matières vénéneuses ou de l'établissement public ouvert sans autorisation.

Voit-on là un point qui lèse le commerce licite ou la sécurité de l'étranger ? Y a-t-il dans ces mesures un règlement « arbitraire », justifiant l'intervention des Capitulations ? Le lecteur déduira. Mais il y a mieux. Soucieux d'éviter de nouveaux ennuis et de nouvelles négociations, le gouvernement avait soumis ces règlements à l'approbation de la Cour et l'assemblée les avait ratifiés. Ils étaient donc applicables en vertu de l'article 2 du décret de 1889.

Comme au temps de la Réforme, les colonies crièrent au feu, si bien que le gouvernement français dut intervenir pour soutenir que « les pouvoirs que le décret du 31 Janvier 1889 confère à l'assemblée générale de la Cour, sont des pouvoirs législatifs et non des pouvoirs judiciaires ; ces pouvoirs législatifs, l'Assemblée générale de la Cour les exerce en vertu d'un mandat à elle donné par les Puissances qui, pour des raisons d'utilité pratique, c'est-à-dire pour faciliter à l'Etat égyptien l'exercice de ses pouvoirs de police, ont consenti à substituer à leur propre action législative, seule normale et régulière, l'action législative plus immédiate et par conséquent plus rapide, de la Cour d'Alexandrie réunie en Assemblée Générale... Si elles (les décisions de la Cour en matière de règlements) dépassent ces limites, (celles du mandat donné par les Puissances), elles doivent être considérées comme non avenues, et, en conséquence, les règlements de l'autorité égyptienne qu'elles avaient pour objet d'approuver, ne peuvent pas être appliqués aux étrangers » (1). C'est là chercher querelle d'Allemand. Les subtilités entre pouvoirs législatifs et pouvoirs judiciaires sont ici des plus spécieuses. La discussion redevient logique quand on attaque les points précis.

(1) Du Rausas, *op. cit.* T. II p. 450.

Pour la vaccination des enfants et le registre de l'état civil, la thèse française soutient qu'il y a violation des traités et conventions internationales. La taxe de L. E. 2 perçue sur l'exercice de la pharmacie et la médecine est contraire à l'article 63 de la Capitulation de 1740 ; le contrôle des pharmacies et dépôts de substances vénéneuses, une violation de domicile ; la restriction apportée à la vente des boissons alcooliques, une entrave à la liberté de commerce ; la fermeture des établissements contrevenants, supérieure à la peine de simple police.

La réponse du Gouvernement Egyptien est pleine de bon sens : la vaccination concerne l'hygiène publique ; la limitation de la vente de l'alcool, le contrôle des substances vénéneuses ainsi que l'exercice de la médecine et de la pharmacie, la police des établissements publics, entrent dans le même domaine. Les visites policières des établissements visés ne constituent nullement, d'après le protocole Bourée, une violation de domicile. Les registres d'état civil ne sont que des facteurs de statistiques. « Simple mesure administrative destinée à assurer l'exécution du règlement ». Quant aux taxes sur l'exercice de la médecine et de la pharmacie, le Gouvernement les abandonne.

Faisons tout de suite observer que les textes capitulaires écrits en 1740, évoqués en 1890, ne laissent pas aux étrangers une entière liberté sur le territoire ottoman. Les européens doivent rester dans la limite de leurs devoirs : or, le père de famille qui néglige les mesures hygiéniques préventives, le marchand d'alcool qui débite des boissons frelatées, le pharmacien qui vend à tort des substances vénéneuses, sont loin des limites du devoir.

Après des mutuelles et énergiques protestations, on aboutit à l'arrêté de 1891, approuvé par la Cour (qui, cette fois, ne dépassait pas ses droits) et légèrement modifié par le règlement de 1904.

Nous donnons un résumé du résultat : le règlement sur la vaccination est maintenu (arrêt 1892 Bulletin 4 p. 8) ; les registres d'état civil reçoivent leurs renseignements directement du consulat ; les taxes sur la médecine et la

pharmacie sont supprimées ; les délégués sanitaires ne procèdent plus aux visites des pharmacies et dépôts de matières vénéneuses ; les conditions de descente dans les établissements publics sont spécifiées avec détails (certaines visites sont réservées aux officiers, d'autres peuvent être effectuées par de simples agents) ; les clubs nationaux ne sont pas considérés comme établissements publics etc....

Telle a été la position de la police égyptienne, vis-à-vis des colonies étrangères, depuis la Réforme jusqu'à nos jours. Les revendications de l'Egypte deviennent singulièrement justifiées lorsqu'on les observe sous cet angle. Il nous semble improbable devant l'attitude étrange des Puissances qu'il n'y ait pas eu de facteurs occultes poussant systématiquement à l'obstruction. Car enfin, est-il logique, qu'à chaque mouvement du gouvernement égyptien la diplomatie européenne se soit mise en branle ? Nous ne pensons pas que la vaccination d'un enfant où la contravention infligée à une prostituée soient des motifs suffisants de négociations.

Nous émettons une hypothèse, ou plutôt, nous fournissons une explication, sans en apprécier la valeur. Deux facteurs entrent en jeu ; l'un local, l'autre international.

Le facteur local résiderait dans le caractère des consuls généraux, accrédités auprès du gouvernement égyptien. Fatalement, ces consuls ne devaient pas voir sans déception l'effritement de leur autorité ; n'oublions pas que les représentants diplomatiques étaient un peu les « rois » de leurs colonies.

Sur le plan international, notre idée est plus confirmée. A l'occupation anglaise, la situation de l'Angleterre en Egypte était fausse et provisoire. L'Europe ne voyait pas d'un bon œil une installation qui semblait devenir définitive. Il en résulta deux courants. Les Puissances tendant à ennuier l'Angleterre en Egypte, et l'Angleterre poussant l'Egypte à céder pour ne pas amener l'opinion européenne. L'idée est plus que soutenable. Ses conséquences contemporaines seront développées plus tard lors de l'étude des projets d'extension de la Réforme.

b) La Réforme dans le système législatif civil

La vie législative égyptienne, de 1876 à la veille des accords de Montreux, peut se diviser en trois périodes : la première va de 1876 à la proclamation de la loi martiale pendant la grande guerre, la seconde est celle du règne de cette loi martiale, la troisième commence avec la constitution égyptienne de 1923.

1) A la première période, il n'y avait pas à proprement parler un réel système législatif en Egypte si l'on compare le système de l'époque à celui d'aujourd'hui. Or, la législation n'intéresse notre sujet que dans les relations entre la loi égyptienne et les capitulations. Jusqu'en 1911 ces relations auraient dû suivre le texte de l'ancien article 12 du code civil qui dit : « Les additions et modifications aux présentes lois seront édictées sur l'avis conforme du corps de la magistrature et au besoin sur sa proposition ; mais pendant la période quinquennale aucun changement ne devra avoir lieu dans le système adopté ».

Dans quel but cet article a-t-il été ajouté au code ? Le texte lui-même le révèle, malgré la contradiction que nous allons signaler plus loin. Les négociateurs de la Réforme savaient très bien qu'on ne pouvait figer pour toujours la vie d'un pays dans un système de lois invariables. Etudier le système législatif à venir, c'était prolonger encore des négociations qui duraient depuis neuf ans. On avait hâte d'en finir et l'article 12 fut admis comme solution avec beaucoup de facilité, d'autant plus que l'expérience mixte n'était prévue que pour cinq ans et qu'à l'échéance on avait faculté de corriger les défauts éventuels.

On ne s'était cependant pas aperçu d'une contradiction dans le texte : d'un côté le corps de la magistrature avait faculté de proposer ou de sanctionner des additions et des modifications et d'un autre, pendant la période quinquennale, aucun changement ne devait avoir lieu. C'est de cette contradiction que sont nés les conflits de législation en matière pénale. Nous avons vu la Cour approuver des règlements, non acceptés ensuite par les Puissances, sous prétexte que la Cour avait outrepassé ses droits.

Le problème de toute législation nouvelle à ajouter aux codes mixtes s'est posé dès la naissance des tribunaux de la Réforme. Accepter l'art. 12 dans ses termes stricts, c'était faire dépendre totalement la législation égyptienne de l'assemblée générale de la Cour, car, en Egypte, toute loi a sa répercussion sur les intérêts étrangers, si intimement mêlés à la vie du pays. Le code prévoit des lois nouvelles ou des modifications présentées par le gouvernement, or, dans ce cas, l'Egypte pouvait craindre à juste raison le refus des Puissances. Admettre des additions et des modifications « proposées » par la Cour, c'était lui donner l'initiative de la création des lois. Pour résoudre ces difficultés, le Gouvernement Egyptien proposa à la Commission internationale de 1880 un moyen terme, où, comme toujours, il fit de larges concessions. Tout en se réservant exclusivement « *l'initiative et la préparation des lois* », le gouvernement acceptait de les soumettre à l'approbation d'une Commission à majorité étrangère, « composée de trois magistrats étrangers, désignés respectivement par la Cour de révision, la Cour d'Appel et le tribunal du Caire, d'un membre désigné par le Gouvernement et du Ministre de la Justice, président. Cette commission statuera, à la majorité des voix, sur l'admission de la loi proposée ». Ainsi dit l'art. 122 du projet de réforme du règlement d'organisation judiciaire.

Du Rausas voit là un doute émis par le Gouvernement égyptien sur la légitimité d'une législation unilatérale, privée de toute collaboration étrangère. Nous lui répondons que c'est un point de vue très discutable. Le Gouvernement était las des continuelles protestations des Puissances et de leurs colonies. S'épargner d'innombrables tracas et donner aux lois un cachet indiscutable pour les étrangers, tel était le but du Gouvernement lorsqu'il acceptait de soumettre ses lois à l'approbation d'une commission à majorité étrangère.

Les négociations de 1880 n'aboutirent pas. En 1884, nouvelles négociations et nouvel échec. On donnait à la Cour le droit de sanctionner les additions et modifications ne portant pas atteinte aux principes essentiels de la législation. Le Règlement d'Organisation Judiciaire ne pouvait

être modifié que par des accords internationaux. En présence de tant de mauvais vouloir et de méfiance, le Gouvernement ne donna pas suite aux travaux de la Commission.

Cependant, l'évolution du pays réclamait des lois nouvelles, spécialement pour une réorganisation de la justice en matière : « d'hypothèque judiciaire (remplacée par l'affectation hypothécaire), de saisie immobilière, de gage commercial, de lettre de change et de billets à ordre ». Edifié sur le travail des commissions et sous-commissions, le Gouvernement préféra s'adresser directement aux Puissances ; il put ainsi édicter les trois décrets de 1885. Peu nous importe le contenu concernant des cas d'espèce, nous étudions ici les principes et le principe fut établi que les décrets khédiviaux porteraient en tête : après accord intervenu entre Notre Gouvernement et les Puissances qui ont adhéré à la réforme Judiciaire... etc.

Certains trouvent la solution « logique » ; elle l'était si peu que l'on dut, en 1911 modifier l'art 12 du code civil, car la vie législative égyptienne croupissait. A-t-on idée de couvrir de la logique un système législatif où le législateur, avant d'édicter une loi, est obligé de négocier avec les diplomates d'une quinzaine de Puissances ? Il n'y a pas qu'en Egypte des intérêts étrangers. Les intérêts entre pays européens sont parfois immenses. Qu'a-t-on fait des créances Françaises en Russie et en Turquie ? Est-ce qu'à Pétersbourg on s'inquiétait de Paris et de Londres ?

Voilà pourquoi Lord Cromer, dans son rapport de 1905, écrivait : « Dans les pays où il existe un régime parlementaire, on ne laisse pas de faire ressortir parfois la grande difficulté qu'il y a à légiférer, même sur des points qui ne soulèvent que peu ou point d'opposition. J'ai la conviction qu'on chercherait en vain dans l'histoire de ces pays des difficultés comparables à celles que l'on rencontre en Egypte pour la confection des lois ».

La situation où se trouvait le Gouvernement Egyptien était trop pénible pour durer à jamais, et l'on se mit d'accord pour modifier en 1911 l'art. 12 du Code civil, dont nous extrayons les passages suivants. « Les additions et modifi-

cations à la législation mixte seront édictées sur l'initiative du Ministère de la justice, à la suite et en conformité d'une délibération de l'Assemblée Générale de la Cour d'Appel Mixte, à laquelle sera appelé le Juge le plus ancien de chaque nationalité, dont le Gouvernement a adhéré à la Réforme judiciaire de 1875, et qui n'est pas représentée par un Conseiller à la Cour. L'Assemblée ne sera valablement constituée que par la présence d'au moins quinze de ses membres... La délibération devra avoir été prise à la majorité des deux tiers des membres présents ; les projets de loi ainsi approuvés ne peuvent être promulgués que trois mois après leur approbation... etc, etc ». Somme toute, avant la création du parlement Egyptien, l'Egypte était dotée d'un parlement international et depuis 1922, le parlement égyptien est sous le contrôle de ce parlement international.

Ce système législatif dura jusqu'à la grande guerre et la déclaration de la loi martiale. Il est piquant de constater la différence entre l'attitude des intérêts mixtes lorsqu'ils sont en présence, soit du Gouvernement égyptien, soit de l'autorité militaire anglaise.

« La vérité est que pour les Tribunaux Mixtes, la guerre et la loi militaire qui en a été la conséquence immédiate, les mettaient en face de ce problème catégorique : « To be or not to be ». J'en ai eu la confirmation précise du Conseiller Judiciaire de l'époque, à qui j'ai plus tard demandé ce qui serait arrivé, si nous avions refusé d'adopter les mesures exceptionnelles prises. Sans aucune hésitation, il m'a répondu : les tribunaux mixtes auraient été fermés » (1). Que devenaient l'art. 12 du Code civil et le règlement d'organisation judiciaire ? La juridiction mixte n'avait-elle pas formellement outrepassé ses droits ? C'est indéniable. Il serait puéril de ne pas reconnaître que les circonstances étaient d'une gravité exceptionnelle. Aussi bien, ne discutons-nous pas de l'attitude des tribunaux mixtes. Nous n'avons produit cette citation que pour dégager une idée ; l'abolition unilatérale des Juridictions de la Réforme n'était pas une utopie.

2) Après la grande guerre l'Egypte ayant acquis une

(1) Michaël Hanson — *Les tribunaux Mixtes et la Guerre* — Livre d'Or, page 101.

certaine indépendance, fut dotée par le Roi Fouad d'une constitution des plus modernes et des plus libérales. Nous n'étudierons pas maintenant les rapports du Parlement égyptien et de l'Assemblée de la Cour Mixte, ce point devant être repris dans les projets d'extension des pouvoirs des tribunaux de la Réforme. Ayant, ainsi jeté un coup d'œil sur cette position législative exceptionnelle, nous ne pouvons nous empêcher de dire un mot de la séparation des pouvoirs. M. Laloe, dans un savant exposé du rôle législatif de la Juridiction Mixte, part du principe de séparation, établi par Montesquieu dans son « Esprit des lois », pour aboutir à une solution de ce paradoxe : l'immixtion de l'Assemblée générale mixte dans le système législatif.

« Il faut, dit l'ancien Président de la Cour Mixte, ajouter qu'il n'y a rien d'étonnant à ce qu'il en soit ainsi, puisque, d'une part, celui dont la profession est d'étudier le texte des Lois paraît tout désigné pour fixer les termes d'une Loi Nouvelle et que d'autre part, le meilleur interprète d'une Loi est celui qui l'a faite » (1). Quoique très séduisant quant à ce qui concerne l'interprétation, ce raisonnement n'est pas tout à fait exact. Le Juge ne peut être, en même temps que juge, un législateur idéal. Ayant entre les mains deux pouvoirs au lieu d'un seul que lui confère le principe de séparation, il pourrait provoquer un déséquilibre dans la vie de l'Etat. A la thèse de M. Laloe, nous opposons celle de Moustapha el Nahas pacha qui disait à Montreux : « on ne peut que s'étonner qu'une Cour de justice, appelée à appliquer les lois, ait des fonctions législatives. En effet, c'est par une suite inexplicable et imprévue des Capitulations et alors que les Puissances n'étaient intéressées qu'aux garanties judiciaires, que l'Egypte a été amenée, pour toute modification de la législation mixte, qu'elle avait librement élaborée, à requérir l'assentiment des Puissances qui acceptèrent plus tard de déléguer leurs pouvoirs à l'Assemblée législative de la Cour d'Appel Mixte. Mais il y a là une situation incompatible avec les exigences d'un Gouvernement moderne. Cette situation du juge législa-

(1) Francis Laloe — *Le Role législatif de la Juridiction Mixte*, Livre dor, page 138.

teur est évidemment contraire au principe de la séparation des pouvoirs. D'autre part, ni le temps, ni la formation et l'irresponsabilité des magistrats, ne leur permettent de remplir ce rôle. C'est en outre et surtout, une grave limitation de la Souveraineté, dont le moindre de ses effets est de rendre impossible l'interprétation législative des lois, contrairement à une jurisprudence déterminée. Comment le Parlement, organe naturel de législation, s'accommoderait-il d'une situation aussi dérogatoire au droit commun ? ». A cette question il serait plutôt difficile de trouver une réponse contraire au point de vue égyptien.

X. — Le rôle de la jurisprudence mixte

Réservant aux conclusions de cet ouvrage notre appréciation d'ensemble sur l'œuvre des Capitulations, puis de la Réforme en Egypte, nous ne pouvons clore ce chapitre sans dire un mot de la Jurisprudence des Tribunaux Mixtes. Aujourd'hui, plus que cinquantenaire, cette Jurisprudence est vraiment remarquable. Pour en comprendre la portée, il faut se rappeler que les codes mixtes, loin d'être parfaits, avaient été importés, sans transition aucune, dans un pays où, faute de lois nationales, se coudoyait une foule de lois étrangères. A cette importation anormale en droit, s'ajoutait une difficulté sérieuse, la quasi-impossibilité d'addition ou de modification qui semblait frapper d'immobilité les codes, alors que l'Egypte était en pleine évolution. Les magistrats mixtes avaient donc reçu la mission très délicate, non seulement d'appliquer une loi de source étrangère, mais aussi de combler les lacunes de cette loi. Le travail accompli leur fait honneur. Lentement, mais sûrement, la Juridiction Mixte, par ses apports nouveaux, a complété la loi écrite passée et jeté les fondements de presque toute la législation à venir. Qu'on ne trouve pas là une contradiction avec ce que nous disions du juge législateur. La Jurisprudence Mixte a exercé son rôle dans les cas d'absence ou d'obscurité de texte ; ce que nous contestions, c'était le contrôle auquel était soumis le législateur égyptien.

La Jurisprudence Mixte, née d'un texte obscur, a le mérite d'avoir établi un système de doctrine qui, appliqué à une

infinité de cas d'espèce, a fini par tracer un chemin jalonné de principes aux justiciables ignorés par les Codes.

« En cas de silence, d'insuffisance ou d'obscurité de la loi, le Juge se conformera aux principes du droit naturel et aux règles de l'équité. » Ainsi dit l'art. 11 du code civil. Or, rien n'est plus vague ni plus subjectif que le terme équité. Quelle application en firent les Magistrats Mixtes ? Venus de pays différents, ils pouvaient avoir de l'équité des conceptions différentes. Certains procès identiques avaient reçu des solutions divergentes. A défaut de Cour de Cassation, on avait recours aux arrêts de la Cour, toutes chambres réunies. Ces légers tâtonnements ne mirent pas en défaut l'avance quotidienne de la Jurisprudence Mixte.

Les codes étant d'origine française, les Juges s'adressèrent d'abord tout naturellement à la loi française pour combler les lacunes, jusqu'au jour où l'on s'aperçut que ces lacunes avaient été parfois laissées à dessein par le compilateur, certaines lois françaises étant inapplicables en pays musulman. Alors les Juges devinrent législateurs. Etudiant chaque cas et ses circonstances, recherchant dans les doctrines étrangères ce qu'elles avaient de plus apparenté aux coutumes locales, ils rendirent des décisions motivées dont l'ensemble constitue un précieux patrimoine juridique. Après la disparition des tribunaux de la Réforme, la Jurisprudence Mixte demeurera pour l'Égypte une inépuisable source dans l'administration de la Justice car, si les solutions adoptées par la Jurisprudence ont été inspirées par des doctrines étrangères, l'art du Juge a été de rendre ces doctrines applicables en territoire égyptien. « Nous voilà donc sur un terrain positif, sur lequel les tendances individuelles sont obligées de subir le contrôle de l'expérience législative des autres pays, s'encadrant dans l'ordre juridique local » (1).

Résumant les rapports entre les codes et la Jurisprudence, M. Messina dit, avec une remarquable clarté : « On ne devrait pas oublier que ces codes, quelle que soit leur valeur technique initiale, représentent aujourd'hui le noyau

(1) Messina. *La notion du droit naturel et de l'équité dans la Jurisprudence Mixte*, Livre d'or p. 463.

d'une lente et complexe formation jurisprudentielle, dont le bénéfice de clarté et de sûreté, en même temps que de souplesse, ne pourrait être à aucun égard compensé par les bénéfices d'une loi nouvelle. Atteindre ce noyau central, ce serait détruire l'œuvre de cinquante ans d'expérience juridique. » (1) Pour tout le passé des Tribunaux de la Réforme, M. Messina a raison.

(1) Messina. *op. cit.* p. 464.

CHAPITRE V

Les Capitulations extra-judiciaires et les projets de modification et d'extension de la Réforme

I. Les étrangers et les impôts. — II. Le régime douanier. — III. Projets de Modification et d'extension de la réforme.

I. — Les étrangers et les impôts

a. — Situation des étrangers

... « Il semble, dit M. Meyer, que la coutume et les usages aidant, le degré d'autonomie et de liberté du Gouvernement de l'Egypte, en matière fiscale, se soit, avec le temps, particulièrement amoindri, le laissant de nos jours prisonnier de conventions, qui, à coup sûr, n'avaient pas en vue, au moment de leur signature, ni de pareils effets, ni un tel résultat ». On pourrait étendre ce jugement à tout le régime capitulaire, car la question fiscale n'est qu'une voie de ce labyrinthe où s'est égaré l'Orient.

Les aspirations européennes ne tendaient ni plus ni moins qu'à soustraire les étrangers à toute autorité locale, par crainte de l'arbitraire, si bien que le Gouvernement dut arracher par lambeaux sa souveraineté compromise. Nous avons vu quels patients efforts ont été dépensés pour obtenir la soumission si partielle des ressortissants capitulaires aux lois du pays. Malgré toute sa bonne volonté, l'Egypte subit un échec complet sur deux points : la législation pénale et les impôts. Il semble que la prison et le fisc aient été pour les étrangers les épouvantails les plus sérieux de l'administration égyptienne.

En effet, la compétence pénale plénière a toujours été refusée aux tribunaux mixtes où siègent pourtant des juges européens. Quant à l'attitude des Puissances vis-à-vis du fisc, elle apparaît clairement dans une communication faite officiellement par la France. « Dans sa (le gouvernement français) pensée, la Juridiction des nouveaux Tribunaux ne saurait s'étendre jusqu'à leur conférer la faculté de consacrer la légalité des taxes, contributions ou impôts qu'il pourrait convenir à l'administration égyptienne d'établir. La nouvelle magistrature serait donc sans droit pour sanctionner, par ses arrêts, toute mesure fiscale qui serait contestée par la voie diplomatique, et l'action des gouvernements étrangers et de leurs agences ou consulats pourra toujours s'interposer pour obtenir la cessation ou la réparation des actes contraires, soit aux stipulations des traités, soit aux prescriptions du droit des gens, dont nos nationaux auraient à souffrir de la part du gouvernement égyptien ou de ses agents. Le gouvernement français fait à cet égard les réserves les plus formelles... etc... » Ainsi dit la Note française qui régit les relations fiscales entre l'Assemblée de la Cour et le gouvernement égyptien. Avouons pour être justes, que l'administration fiscale de l'époque n'était pas idéale ; le souci n'était pas de répartir rationnellement l'impôt, et de soumettre les dépenses aux rentrées. Pour payer les créances étrangères croissantes et faire face aux frais du gouvernement, il fallait des sommes que le pays était alors incapable de payer. Mais cela justifie-t-il l'attitude totalement négative de l'Europe ? Les Capitulations ont été accordées aux Puissances, pour les soustraire à l'arbitraire et non pour leur permettre d'être elles-mêmes arbitraires.

Le coup d'œil que nous avons précédemment jeté sur la situation fiscale de l'Egypte est superficiel. A quoi bon pénétrer dans des détails inutiles et des cas d'espèce, puisque les positions des deux parties se limitent à cette question de principe : les étrangers doivent-ils ou ne doivent-ils pas payer les impôts ? C'est ce que nous allons essayer d'éclaircir.

Il est nécessaire de remonter ici au point de vue Capitulaire strict, car c'est dans les Capitulations écrites qu'on a voulu chercher la source du principe d'immunité fiscale,

rendue intégrale par la coutume. Nous savons qu'au point de vue impôts, les conquérants musulmans arabes ou turcs avaient à suivre la loi coranique. Or, cette loi prévoit un régime spécial pour les non-musulmans. Les non-musulmans, établis sur un territoire islamique, payent un droit de capitation spécial qu'on appelle le Djizieh, et la terre conquise par la force est frappée, elle aussi, d'une surtaxe connue sous le nom de Kharadj. Le kharadj ne nous intéresse pas, puisque les étrangers n'avaient pas le droit de posséder des biens-fonds. Le terme kharadj a aussi été employé pour désigner la capitation.

Les premiers marchands européens, qui firent le commerce en Orient, payèrent le Djizieh ; et comme ils étaient loin de leur pays, sans défenseur légal devant la rapacité des percepteurs, ils furent parfois victimes de passe-droits. De là, naquirent les premières négociations entre les républiques maritimes et les Sultans d'Égypte. Vinrent ensuite les Capitulations françaises, dont nous avons donné l'histoire.

Dans la Capitulation de 1535, il était prévu que les Français payeraient en Turquie ce que payaient les Turcs et les Turcs en France ce que payaient les Français. On voit là un principe de réciprocité qui apparaîtra nettement encore dans les traités commerciaux du XIX^e siècle.

En réalité, les démêlés des étrangers avec le fisc ottoman concernaient deux genres d'impôts ; ceux imposés aux non musulmans de par leur qualité religieuse et ceux que payaient tous les marchands du pays. Les premiers étaient humiliants et du point de vue égalité, arbitraires. Les seconds étaient appliqués avec plus de sévérité aux européens qu'aux indigènes. Voilà pourquoi les négociateurs des Capitulations, spécialement Villeneuve, attachèrent une importance de premier plan aux questions fiscales. C'est dans le traité de 1740 que les impôts accaparent le plus d'articles.

Art. 10. — « On n'exigera des marchands français, ni le nouvel impôt de Kassabié (boucherie) ni rept (droit d'exportation) ni bad (droit de transit) ni yassak Koulouly (droit prélevé par les soldats), et pas plus de trois cents aspres pour le droit de bon voyage, dit Selametlik resmy ». Et l'article

24 d'ajouter « ...on n'exigera point de kharatch ou de tribut des Français établis dans nos Etats ». De ces articles il résulte que les Français sont dispensés de payer l'impôt des non-musulmans et *certain*s impôts ne dépendant pas de la loi religieuse. Nous avons dit « certains » puisque le « selametlik resmy » doit être versé. D'autre part, le kharadj est à nouveau cité dans l'article 67. Cette répétition est significative et confirme ce que nous disions du but des négociateurs : éviter à leurs ressortissants un impôt humiliant et arbitraire. Il n'y a donc jusqu'ici aucun texte formel d'immunité totale.

Cependant, l'article 63 du Traité de 1740 dit des marchands français « ...sans que ces sortes de voyageurs *se tenant dans les bornes de leur devoir* puissent être inquiétés pour le tribut nommé kharatch (encore !) ni pour aucun autre impôt, etc. » Il y a là une contradiction flagrante avec l'article 10, qui spécifie les impôts dont seront dispensés les étrangers. Nous estimons que cette contradiction est plus apparente que réelle. « Aucun autre impôt » doit être compris : aucun autre impôt analogue au kharatch ; sinon un des deux articles est inadmissible.

La théorie européenne, en matière fiscale, se basant sur le texte de l'article 63, ajoute : la Capitulation de 1740 étant perpétuelle, les étrangers dans l'Empire ottoman sont exempts d'impôts, pour toujours. Ce qui revient à dire : « nous avons droit à la sécurité et à tous profits naissant des projets d'utilité publique sans avoir à payer les frais de cette sécurité ou de ces profits ». Voilà où conduit la logique. Un Villeneuve ne pouvait pas avoir de pareilles intentions.

En admettant d'ailleurs que telles étaient les vues du négociateur, il ne pouvait croire que cet état de choses durerait jusqu'à la consommation des siècles, car « l'éternité des traités étant aussi absurde et aussi irréalisable que l'éternité des constitutions, les traités conclus sans fixation de durée doivent être toujours censés contenir une clause « *rebus sic stantibus* », c'est-à-dire, avoir été signés sous la réserve tacite qu'ils cesseront d'être en vigueur, quand les circonstances, à raison desquelles ils ont été conclus, auront cessé d'exister : la fin d'un traité doit inévitablement suivre

la disparition des causes qui l'ont occasionné » (1). Cela est si vrai, qu'en matière commerciale, les Puissances se résignèrent à abandonner les textes capitulaires frappés d'inertie et plusieurs traités vinrent modifier les taux de douane, que Villeneuve avait fixé à 3 %, pour toujours.

Cette discussion de principe montre, qu'au point de vue textes écrits, l'idée d'immunité fiscale totale, ou plutôt l'idée d'impuissance de l'Etat à créer unilatéralement des impôts frappant indistinctement les étrangers et les indigènes, est très peu soutenable.

En vertu de quoi donc pourrait-on justifier la thèse européenne ? Ici, la toute-puissante coutume entre en jeu. Déjà en 1839, le Sultan, conscient des errements de l'administration fiscale de l'Empire comprenait dans son fameux Khatt Shérif de Gulhané, « un mode régulier d'asseoir et de prélever les impôts ». Cette décision devait avoir sa répercussion en Egypte où « tout se passait en famille ». La répercussion si désirable ne fut malheureusement pas très réelle ; l'Egypte de la seconde moitié du XIX^e siècle se débattait dans des crises financières et politiques très graves.

Le Khédivé Ismaïl, pris dans la marée montante des dettes et harcelé par les réclamations des créanciers, avait dû soumettre certaines administrations au contrôle étranger. Malgré la loi de Muquabala qui, moyennant des paiements immédiats, réduisait de moitié les impôts fonciers futurs, malgré la vente de la part du gouvernement égyptien dans les actions du Canal de Suez, Ismaïl Pacha dut renvoyer en 1875, pour trois mois, l'échéance des bons du Trésor. Alors commença la série de procès que nous avons cités dans l'étude de la Dette Publique. Le résultat fut comme le dit si bien M. Meyer « une abdication considérable de souveraineté, la mise en tutelle de l'Egypte et l'immixtion de l'Europe dans les affaires intérieures du pays. « Ajoutons à cela l'abdication d'un Khédivé critiqué par ceux-là mêmes qui avaient le plus profité de ses libéralités. On en était arrivé à cette situation : « ...on distinguait : a) les revenus affectés, c'est-à-dire ceux réservés pour assurer le service de la Dette et, b) les

(1) Fauchille. *Droit International Public* T. 3 p. 383.

revenus non affectés. Sur ces derniers, le gouvernement avait le droit de prélever une somme fixe de 4.897.888 livres sterlings pour les dépenses administratives. Après le paiement du coupon, la Caisse avait le droit absolu d'employer, à l'amortissement de la Dette *tout excédent des revenus non affectés* » (1). Comme on le voit, l'Europe prenait en main et fixait d'avance le Budget égyptien ; elle ne tarda d'ailleurs pas à s'apercevoir combien le système était défectueux. Le fait est, qu'en 1878, après la création de la Caisse de la Dette, l'administration fiscale errait encore et l'on ne parvenait pas à faire face aux charges. On institua une commission internationale d'enquête. Elle trouva dans le pays une foule d'impôts et la plus complète confusion, à tel point que l'impôt foncier, formant une des plus grandes ressources de l'Etat, était considéré par certains gouverneurs comme impôt de répartition, alors que pour d'autres, il était un impôt de quotité.

Cette commission d'enquête trouva la position européenne déjà établie en matière fiscale et étayée par la « coutume ». Or, on n'impose pas une coutume. Quelle valeur juridique peut avoir une coutume imposée ? Mais, nous dira-t-on, il faut prouver que le Gouvernement a été *forcé d'accepter*. Nous trouvons la preuve dans le rapport même de la Commission qui, on se le rappelle, était composée d'européens... Les autorités consulaires *refusaient* leur concours pour certaines catégories d'impôt, soit parce qu'elles les considéraient comme inapplicables aux étrangers, comme l'impôt professionnel qui, étant donné son incidence, pouvait être considéré comme une sorte de capitation personnelle et qui, partant, n'était pas dû par les étrangers, comme contraire aux capitulations ; soit, (et c'est surtout le cas), parce que lesdits impôts n'avaient pas fait l'objet de dispositions *législatives régulières* de l'autorité territoriale elle-même, et que le recouvrement s'en effectuait de manière vexatoire ou arbitraire ». Nous concluons de cette phrase que les consuls refusaient leur aide, non législative, mais exécutoire, le gouvernement ne pouvant saisir les biens d'un étranger qu'avec

(1) J. J. Craig. *Les Finances Publiques de l'Egypte, Revue l'Egypte Contemporaine* 1930. p. 19.

la collaboration de l'autorité consulaire. Ce refus motivé sur l'illégalité et l'arbitraire est très discutable. En effet, la seule autorité législative du pays était l'autorité khédiviale qui avait reçu de Constantinople le droit d'édicter à l'intérieur du territoire telles lois qu'elle jugerait utiles. Par conséquent, discuter de la légalité devient chose vaine. Reste le recouvrement qualifié de vexatoire et d'arbitraire. Nous reconnaissons volontiers les défauts de l'administration, mais nous rappelons que les faits se passent en 1878, donc, après la Réforme et les Nouveaux Tribunaux pouvaient « juger dans les « cas prévus par le code civil, les atteintes portées à un droit « acquis d'un étranger par un acte de l'administration » (ancien art. 11, R. O. J.). C'est ainsi, qu'en matière d'impôts, la Cour a décidé : « L'administration est souveraine pour décider et prendre, dans les limites de ses pouvoirs et en se conformant aux lois et règlements qui la régissent, les mesures qu'elle croit propres à assurer le recouvrement des impôts ; mais les tribunaux sont seuls compétents à juger si l'impôt dont on réclame le paiement ne présente rien d'illégal dans son principe, s'il n'est *pas excessif quant au chiffre*, ou si, dans l'application des lois et règlements vu le mode de perception, il n'a pas été commis une faute de nature à obliger l'administration, à une *réparation ou à une restitution* ». (22 Janvier 1890, Bull. T. VII, p. 25). Voilà donc l'illégalité et l'arbitraire écartés. Mais il faut rappeler qu'à la Réforme, la France avait fait là-dessus des réserves.

Nous allons plus loin. En admettant même que la coutume se soit établie de dispenser les étrangers du paiement de *certain*s impôts anciens, cette coutume peut-elle obliger le Gouvernement à ne pas établir des impôts nouveaux ? Certes non. Les besoins de l'Etat varient ; ces besoins modulent la courbe fiscale ; et l'Etat, servant tous ceux qui habitent son territoire, a droit à l'aide de tous ceux qu'il a servi. C'est élémentaire. D'ailleurs « pour qu'on puisse parler d'une exemption générale des étrangers, il faudrait que les étrangers n'aient jamais été assujettis à aucun des impôts auxquels les nationaux sont soumis ; s'ils l'ont été, ce fût expressément à titre d'exception. Seule cette invariabilité de non imposition, ou ce caractère déclaré d'exception, peuvent at-

teindre le pouvoir d'élever les impôts dans son essence et en paralyser les effets »⁽¹⁾.

Le principe d'immunité fiscale intégrale était donc insoutenable ; comment reçut-il une consécration quasi-officielle ? C'est ce que nous allons voir.

Mohamed Ali, avons-nous déjà dit, avait ouvert l'Egypte à la saine collaboration européenne ; il avait même permis aux étrangers de posséder des biens fonciers dans le pays. Dès lors, tout comme les égyptiens, les étrangers payèrent l'impôt de leurs terres. En outre, un impôt avait été établi sur la propriété bâtie ; le Vice-Roi l'avait fixé à 1/12 de la valeur des loyers. Il est fort probable que, durant le règne du sévère Mohamed Ali, personne n'ait songé à contester cet impôt. Avec le relâchement qui suivit la mort de l'illustre fondateur de la Dynastie, apparurent des résistances, si bien qu'en 1884, le Gouvernement se vit obliger d'édicter un décret pour rendre l'impôt obligatoire, tant aux égyptiens qu'aux étrangers. L'Egypte était d'autant plus dans son droit, que la loi ottomane de 1867 soumettait les étrangers, propriétaires dans l'Empire, aux lois locales pour tout ce qui concernait les biens-fonds. En Egypte on répliqua que la « coutume » et les Capitulations soustrayaient la propriété bâtie aux impôts. Or, les Capitulations n'avaient jamais admis le droit de propriété des étrangers ; nous avons vu que la France le restreignit autant que possible.

Se voyant condamné par la Cour, le Gouvernement essaya de trancher le conflit par des négociations locales ; mais il allait à un échec. Et M. Meyer de dire : « Ne pouvant faire accepter par les étrangers le projet de décret relatif à l'impôt sur la propriété bâtie, le Gouvernement égyptien décida de s'adresser aux Puissances étrangères pour obtenir leur adhésion au décret du 13 Mars 1884. *C'était reconnaître de sa part, qu'en matière d'imposition, leur accord préalable était nécessaire* et avouer que sans leurs concours il ne pouvait imposer la propriété bâtie ». Cette reconnaissance, si reconnaissance il y a, est de valeur légale très relative. Le Gouvernement était forcé de se résigner ; voilà comment la question de l'impôt sur la propriété bâtie ainsi qu'un em-

(1) Meyer, *op. cit.* p. 260 dans son exposé de la thèse égyptienne.

prunt de 9.000.000 de livres furent négociés à la Conférence de Londres.

b. — Conférence de Londres 1885 — Ses conséquences

Il était à prévoir que, même après la loi de liquidation de la Dette égyptienne (1880), le Gouvernement surchargé ne parviendrait pas immédiatement à un équilibre sain des finances. Le Trésor ayant besoin de nouveaux revenus, on pensa à l'impôt sur la propriété bâtie. La résistance des colonies étrangères fit entamer des négociations, comme toujours ; au bout d'un an, on en était encore au point de départ, lorsque le Gouvernement demanda un nouvel emprunt de 9.000.000 de livres, garanti cette fois par les Puissances elles-mêmes. L'emprunt devait entrer dans l'administration de la Dette Publique déjà existante ; la Russie et l'Allemagne, en tant que garantes, obtenaient la nomination de Commissaires à la Caisse.

On avait donc solidariisé, pour ainsi dire, le nouvel emprunt et l'acceptation de l'impôt sur la propriété bâtie. Avant de discuter les principes de la Conférence, nous produisons les textes qui intéressent ces principes.

« Les Gouvernements d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie, de Russie, de Turquie ; considérant qu'ils *reconnaissent l'équité de soumettre leurs nationaux aux mêmes taxes que les indigènes.*

« ...consentent à ce que le décret soit reconnu par les Tribunaux de la Réforme comme une loi obligatoire aussitôt qu'il aura été publié officiellement par le Gouvernement de Son Altesse le Khédive...

« En déclarant accepter l'application à leurs nationaux, comme aux sujets locaux, du décret de Son Altesse le Khédive, en date du 13 Mars 1884, concernant l'impôt sur la propriété bâtie, *avec cette modification : les membres étrangers des commissions et des conseils de Révision, institués par les articles 4 et 5 du dit décret seront désignés par les Consuls dans le cas où les élections resteraient sans résultat, ainsi que dans le cas où les délégués élus ne se présenteraient pas ; si les délégués du Consul ne se présentent pas, la Commission*

ou le Conseil de Révision procédera valablement en leur absence.

« Ils déclarent également accepter l'application à *leurs nationaux, comme aux sujets locaux*, du droit de timbre et du droit de patente et s'engagent à entreprendre immédiatement, de concert avec le Gouvernement égyptien, l'étude des projets de loi établissant ces deux impôts ». Pour qu'il eût force légale, le décret instituant l'emprunt fut soumis à la sanction des puissances non représentées à la Conférence de Londres.

Les négociations de 1885 et leurs résultats sont trop intéressants pour être négligés. Dans les deux camps, en Egypte comme en Europe, on a fait arme de ce précédent ; précédent en matière capitulaire signifie établissement d'un principe nouveau.

Du côté égyptien, on déduit du préambule de la Convention que les Puissances reconnaissent l'équité des revendications égyptiennes, que, par conséquent, l'Europe ne peut plus à l'avenir accepter pour ses ressortissants une situation « inéquitable ». A cette déduction si logique, que répondent les étrangers ? Ils opposent les modifications apportées aux art. 4 et 5 du projet de décret. C'est là un prétexte pour soutenir que les Puissances ont pour ainsi dire transigé ; c'est-à-dire qu'elles auraient un droit de contrôle. Or, ces modifications ne touchent nullement les principes d'équité et d'égalité devant le fisc ; elles ne concernent que la forme. En effet, pour calmer les appréhensions des colonies, au sujet de l'estimation fiscale, le Gouvernement avait prévu l'institution de conseils de révision mixtes, pour entendre les doléances des contribuables et estimer la cote des impôts frappant la propriété bâtie. Les négociations de Londres donnent simplement aux Consuls le droit de nommer des délégués dans ces conseils, au cas où les élections les concernant resteraient sans résultat, ainsi que lorsque les délégués négligeraient d'assister aux séances. Voilà la réserve formulée à Londres ; elle est insignifiante.

La thèse européenne est plus sérieuse lorsqu'elle s'appuie sur le texte final de la déclaration, qui permet aux puissances de s'immiscer dans l'élaboration des deux impôts de

timbre et de patente. Car les Puissances... « s'engagent à entreprendre immédiatement, de concert avec le Gouvernement égyptien, l'étude des projets de loi établissant ces deux impôts ». C'est reconnaître, de façon pas très formelle, mais c'est reconnaître quand même, aux nations étrangères le droit d'étudier le système législatif du pays en matière fiscale. Là est l'erreur grave.

En allant à Londres, le Gouvernement a créé un précédent qui devait à l'avenir paralyser le fisc égyptien et le soumettre jusqu'à nos jours au bon gré de l'Europe.

Pratiquement, il résulta de la Conférence deux impôts : l'impôt sur la propriété bâtie et la patente, le droit de timbre n'ayant jamais été établi.

Comme en matière de simple police, les Puissances, après avoir accepté, hésitèrent à appliquer leurs décisions, l'impôt sur la propriété bâtie ne put être encaissé qu'à partir d'Avril 1886 et la patente, ameutant de continuelles réclamations, dut être rapportée par le Khédivé Abbas en 1892.

L'impôt sur la propriété, fixé au 1/12 de la valeur locative, est demeuré jusqu'aujourd'hui. Quant à la patente dont étaient exemptés les paysans, elle divisait les contribuables en deux classes : « la première comprenait les professions démembrées dans un tableau qui déterminait également le montant de l'impôt frappant chaque profession particulière; la deuxième comprenait toutes les autres professions. Ces dernières étaient frappées d'une taxe de 5 % de la valeur locative des locaux où s'effectuait la profession ou le commerce ».

La patente n'avait en soi rien d'illogique, car, avant son installation, une foule de personnes égyptiennes et étrangères ne contribuait nullement aux frais de l'Etat. Pour l'abolition, on a argué :

1°) De la situation financière égyptienne *assainie*. Mais n'était-ce pas condamner à l'inertie un pays où l'outillage national était encore à l'état rudimentaire ?

2°) De l'exemption des *cultivateurs et des laboureurs*. Cette observation est injuste. Il faut rappeler que cette classe exempte de patente fournissait depuis toujours la plus grande

partie des impôts. Si, comme on s'en est plaint, l'Etat dépense plus pour les fellahs que pour les citadins, il ne faut pas oublier que l'Egypte est avant tout un pays agricole. L'immense majorité de la population égyptienne est composée de paysans. D'ailleurs, il est normal qu'en dehors de toute discrimination, certains impôts frappent une classe plus qu'une autre sans rompre le principe d'égalité. Saroit Pacha, dans ses négociations avec Sir Chamberlain en 1928, avait prévu ce problème. « Il demeure entendu, avait-il spécifié, qu'on ne saurait qualifier d'inégalité le fait qu'un impôt, tout en étant égal pour tous, pèse lourdement sur les étrangers, parce qu'il se rapporte à des situations ou des entreprises qui leur sont plus particulières ou qui sont plus fréquentes en ce qui les concerne ».

Les européens craignaient, dira-t-on, l'immixtion du personnel administratif inférieur dans leurs affaires, immixtion qui aurait pu être nuisible et tracassière. Mais est-ce qu'en Europe même le fisc n'est pas tracassier ? Le contrôleur et le percepteur d'impôts sont devenus, un peu partout, des personnages de comédie burlesque, sauf en Egypte, parce qu'en Egypte il y a peu ou pas d'impôts.

Nous affirmons que le souci des colonies étrangères n'était pas la crainte d'être traitées arbitrairement ; leur seul but était d'éviter des charges que leur situation privilégiée leur permettait d'ignorer. Certains faits le prouvent jusqu'à l'évidence. Nous prenons pour exemple la taxe des ghaffirs.

En Egypte, la police est aidée, la nuit, par un corps de veilleurs qu'on appelle les Ghaffirs. Tant dans les villes que dans les villages, les ghaffirs veillent à la sécurité de tous. A l'origine, le Gouvernement payait à ces veilleurs leur solde sur une taxe ajoutée aux impôts, sous forme de répartition. Pendant la guerre, la loi martiale généralisa la taxe qui fut payée par les européens autant que par les indigènes. Après les hostilités et la disparition de la loi militaire, les étrangers, aidés par leurs consuls, refusèrent de verser désormais cette taxe soi-disant contraire aux principes des Capitulations. Et le gardien de nuit devint responsable de la sécurité de quelqu'un qui ne le payait pas. On a essayé de justifier cette attitude en traitant la taxe d'impôt personnel ; mais est-ce qu'un tel impôt, consacré à un pareil but, pouvait être interdit par

les traités capitulaires ? L'avis d'Ismaïl Sedky pacha est là-dessus indiscutable... Lorsqu'il s'est agi d'appliquer aux étrangers la « taxe des ghaffirs », il a été abusivement reconnu que cette taxe, qui pourtant peut être considérée comme une charge de la propriété immobilière et, comme telle, aussi légitime que l'impôt foncier lui-même, il a été reconnu qu'il y avait lieu de la tenir pour un impôt personnel véritable et dès lors interdit par les Capitulations. Cependant, et nous ne nous lasserons pas de le répéter, un tel impôt n'est pas condamné par les Capitulations, le seul qu'elles aient entendu interdire étant celui de la capitation infamante et servile des « rayas », ou sujets non musulmans de la Sublime Porte. C'est ainsi, du reste, que le Comité du Contentieux de l'Etat, interpellé sur l'application de la taxe des ghaffirs, s'est prononcé, par avis donné le 15 Mars 1922, conseillant toutefois de supprimer cette contribution comme taxe spéciale, tout en la maintenant comme majoration de l'impôt foncier et de la taxe de la propriété bâtie. Il en fut ainsi et les propriétaires se virent infliger une taxe que payaient les locataires des propriétés bâties : il leur en coûta une augmentation de 20 % sur l'impôt initial. Les Puissances ont fini par admettre la taxe. Mais le fait d'avoir refusé pendant des années le paiement met sous leur jour réel les « craintes » des colonies étrangères.

Quoi d'étonnant, après cela, que les indigènes, candidats à la « protection », se soient présentés en foule aux guichets consulaires ? Il fallait être bien naïf pour ne pas solliciter une protection qui faisait vivre le protégé en parasite sur le flanc de l'Etat.

Mieux encore, ou plutôt pire ; grâce à son impuissance fiscale vis-à-vis des étrangers, le gouvernement se trouva du même coup lié par rapport aux indigènes. Car enfin, l'Etat ne pouvait mettre ses ressortissants dans une condition moindre que celle des sujets bénéficiant des capitulations. Il en résulta une immobilité fiscale qui dure jusqu'à nos jours, si bien que les capitaux énormes importés par les européens, le commerce en général tenu par des étrangers, toute la fortune mobilière et les carrières libérales se trouvèrent exempts des charges. Seuls les propriétaires de terres et de propriétés bâties supportèrent les impôts directs ; le paysan possédant

un lopin de terre paye plus du quart de ses revenus à l'Etat et telle banque dont les roulements se chiffrent par millions garde ses bénéfices intacts. Des possesseurs de titres d'une même société reçoivent des dividendes différents car tel titre, exempté de toute charge au Caire, est frappé de l'impôt sur les revenus à Londres ou à Paris.

D'un autre côté, l'immobilité fiscale égyptienne était surveillée par la Cour Mixte ; la jurisprudence, si souple, a caché, en matière fiscale, une main de fer dans un gant de velours. Que M. Meyer nous accuse de lui emprunter toute une page : son exposé est si net. « Le principe général qu'elle (la Cour) avait primitivement accepté pour la charte fiscale des européens, s'est scindé en deux : une partie est restée, comprenant tous les impôts directs, réels ou déguisés. Ces derniers ont été jugés non applicables aux étrangers sans que l'Egypte ait préalablement obtenu l'assentiment formel des puissances capitulaires. Quant aux impôts indirects, créés par l'autorité administrative égyptienne, la Cour d'Alexandrie a jugé, et sa jurisprudence en ce sens est parfaitement fixée à l'heure actuelle, que les étrangers y sont assujettis, à condition que le principe général de l'égalité de traitement soit satisfait en fait comme en droit. Cependant, chaque fois que ces impôts indirects sont apparus aux juges mixtes devoir être de l'essence d'impôts directs, soit qu'ils fussent des impôts réels ou des impôts déguisés, tel par exemple le projet d'impôt sur les automobiles (1), soumis à la Cour d'Alexandrie par le Ministre des Finances, la Cour d'Appel a toujours refusé son assentiment et l'impôt n'a pu être, ni institué, ni prélevé sur les étrangers. A cet égard, la *juridiction mixte a été très loin dans la voie de l'extension de l'immunité des impôts, même indirects qui lui semblaient douteux*. Cependant, elle a exceptionnellement admis, à diverses reprises, que certaines taxes vinssent frapper les étrangers exerçant un commerce ou ayant des intérêts dans les sociétés anonymes égyptiennes ; dans ce dernier cas, elle a dérogé au principe de l'intérêt mixte, suivant lequel les sociétés anonymes égyptiennes sont considérées dans leurs rapports de droit, comme personnes morales étrangères ».

Toujours est-il que le budget égyptien devient par là

(1) Quel est le pays d'Europe où les voitures automobiles ne sont pas taxées ? (en France, cependant, il n'y a plus qu'un impôt sur l'essence).

même subordonné à la rentrée des taxes. C'est là un renversement des rôles, car le budget exprime les besoins de l'Etat : c'est donc à lui de dicter et non de se résigner à limiter ses travaux aux fonds qu'on veut bien lui donner. Voilà pourquoi on a fait jouer au tabac le rôle de régulateur du budget. M. Craig écrit : « Jusqu'à un certain point, le tabac a joué dans les finances égyptiennes le rôle que joue l'Income Tax dans les finances britanniques. En Grande-Bretagne, un chancelier de l'Echiquier qui se trouve en présence d'un grave déficit, arrivé à joindre les deux bouts en ajoutant un penny, ou, le cas échéant, un Shilling à l'Income Tax. En Egypte un dollar de plus par kilogramme de tabac constitue le meilleur moyen de faire face aux augmentations de dépenses » (1). Or le tabac paye aujourd'hui de 700 à 800 % de sa valeur marchande. Pourra-t-on l'augmenter encore ?

Désintéressée ou pas, l'opinion de Lord Milner, en présence de cet état de choses, semble être plus justifiée. « Un gouvernement qui n'a pas le pouvoir, ni de soumettre à ses lois, ni de taxer des résidents étrangers, se trouve déplorablement dépouillé de son autorité et du respect auquel il a droit, et plus particulièrement lorsque ces étrangers, par leur nombre, leur richesse et leur influence, constituent une fraction importante de leur Communauté ».

Que dire enfin d'une autre objection des colonies européennes qui se demandent pourquoi elles paieraient des impôts dont disposerait un parlement où elles ne seraient pas représentées. Si grands que soient les intérêts étrangers placés dans le pays, peuvent-ils aller jusqu'à émettre la prétention de pénétrer dans l'Assemblée législative et de dire leur mot dans des questions essentiellement nationales ? Nous ne connaissons pas de constitution accordant de pareils droits, sauf pourtant, la législation Argentinne, qui donne à l'étranger « certains droits politiques, de sorte qu'il n'a presque rien à envier aux citoyens » (2). Cette situation de l'étranger favorisé au point d'avoir des droits politiques est inadmissible. Dans une Assemblée qui doit discuter de questions vitales de la Nation, ou certains débats concernent la défense ou

(1) J. J. Craig. *Les Finances Publiques de l'Egypte Contemporaine*. Janvier 1930.

(2) J. Abou Khater. *La Condition des étrangers en Syrie et au Liban*. Paris, 1933 Thèse.

l'intégralité du territoire, comment un étranger, ennemi éventuel, pourrait-il avoir un avis à émettre ?

La vie parlementaire en Egypte est encore récente ; comme tous les débuts, les nôtres furent pénibles. Ils seront moins longs, car le parlement égyptien a devant lui les précédents parlementaires du Monde entier. Qu'on fasse confiance à l'Egypte. Elle n'a aucun intérêt à accabler d'impôts les étrangers ou les autochtones, car la renaissance égyptienne a autant besoin de la collaboration européenne que de l'effort des fils de la Vallée du Nil. Seulement, il faut aujourd'hui reconnaître que l'époque des privilèges est close, que la loi est faite pour tous et que l'Etat, garantissant la sécurité de toute la population du territoire, a le droit d'exiger de chacun sa part pour alimenter le Trésor. Cette part, basée sur l'égalité de principe, devra être proportionnée aux moyens des contribuables ; c'est là qu'apparaît le rôle du parlement.

La responsabilité de nos parlementaires d'aujourd'hui est des plus lourdes. Libérés du contrôle international de la Cour, surveillés par l'opinion européenne, il faut espérer qu'ils donneront ce qu'on attend de l'Egypte : une législation désintéressée et moderne. La tâche sera dure mais rien ne rebute les hommes de bonne volonté.

II. — Le régime douanier

La douane a joué un rôle de premier plan dans la puissance des Capitulations. En analysant, au début de notre travail, les causes premières de ces traités entre les nations chrétiennes et l'Islam, nous avons été amenés à cette conclusion inéluctable : toutes considérations d'ordre religieux *réel* étant écartées, les Capitulations sont nées du désir de favoriser le commerce. La religion n'a été que le prétexte, le commerce a formé le fond. Soustraire le commerçant étranger aux vexations des *douaniers et des percepteurs*, lui faire connaître d'avance les droits qu'il aura à payer, lui permettre de vivre à l'écart avec ses compatriotes sous l'égide du consul, d'abord porte-parole officiel des marchands et plus tard délégué de la Métropole, tels ont été les moyens employés. Si le fisc a été, comme nous le disions, un épou-

vantail, le premier contact entre le commerçant étranger et cet épouvantail avait lieu à la douane.

Sans reprendre l'étude historique des Capitulations, nous rappellerons qu'en Egypte les traités commerciaux avec l'Europe ont précédé de plusieurs siècles les Capitulations proprement dites. Lorsqu'en 1535, Soliman traitait avec François I^{er}, la Vallée du Nil était déjà rovince ottomane ; elle devait dépendre intimement de la Sublime Porte jusqu'en 1873. Nous savons qu'à cette date les Puissances ayant émis des réserves sur la légalité des négociations qui précéderent la Réforme, Ismaïl Pacha obtint du Sultan un décret lui conférant le pouvoir de traiter directement avec l'Europe. L'histoire douanière de l'Egypte se confond théoriquement avec l'histoire ottomane jusqu'à l'avènement du Grand Mohamed Ali, qui frappe les marchandises turques de droits douaniers supérieurs à ceux des importations européennes. Pourtant, même après 1873, la douane égyptienne n'acquiert une position sérieuse vis-à-vis de l'étranger qu'à partir de 1884 : les anglais étaient déjà en Egypte.

Il résulte des premières Capitulations françaises, que les marchandises débarquées dans les ports de l'Empire ottoman devaient payer des droits ; les négociateurs ne les spécifièrent pas dans les textes, il résulte aussi que déjà en 1535 l'importation et l'exportation de certains produits étaient « prohibées ». Il faut en arriver au traité de 1673 pour trouver le premier taux douanier nettement établi ; c'est dans le traité obtenu par Louis XIV, que les droits sont ramenés de 5 à 3 % ad valorem. Cette modification de la taxe douanière fut confirmée dans la grande et définitive capitulation de 1740. Jusqu'à cette époque les capitulations avaient un caractère unilatéral ; au cours du XIX^e siècle, les traités commerciaux se séparent de l'ensemble capitulaire pour devenir synallagmatiques. Cette séparation au point de vue douanier est des plus importantes, autour d'elle s'affrontèrent les thèses égyptienne et européenne sur les droits de l'Egypte en matière douanière.

Après 1740, le premier traité vient en 1802, entre la France et la Turquie. Cependant, les relations commerciales ne pouvant demeurer figées dans le cadre étroit qu'avait prévu Vil-

leneuve, on dut négocier de nouveau pour aboutir en 1838 au premier traité réellement consacré au commerce ; on a voulu voir dans les Capitulations deux traités se complétant : un traité de commerce et un traité d'établissement ; c'est à partir de 1838 qu'intervient entre les deux traités une scission rendue indispensable par le développement commercial ; et, cependant qu'en matière commerciale, l'Orient prend des libertés de plus en plus grandes, le traité d'établissement demeure presque inerte. C'est que, de ce côté, l'Europe avait obtenu le maximum ; est-il étonnant qu'elle ait lutté pour garder cette suprématie ?

Quoique les détails et les cas d'espèce ne soient pas le but de cette étude, nous rappelons que le traité de 1838 maintient le droit de 3 %, abolit les anciennes taxes intérieures pour les remplacer par un droit de 2 %, établit un droit d'exportation de 9 %, supprime les monopoles et les permis d'achat et de transport de certaines marchandises et renouvelle enfin les privilèges *non touchés par le texte nouveau*.

En 1861 et 1862, la Sublime Porte traite encore une fois avec l'Europe ; et, le commerce suivant une courbe ascendante, on dut organiser la police de la douane. La Turquie l'établit par son règlement douanier communiqué aux Puissances et en confia l'exécution à une « Commission douanière » qui n'avait aucun caractère mixte. Les droits furent fixés à 8 % tant pour l'importation que pour l'exportation ; étaient frappés de prohibition, le tabac, le sel, les canons, fusils et munitions. Pour l'exportation, la taxe devait être réduite de 1 % chaque année pour se stabiliser à un minimum de 1 %, taux auquel devait se maintenir le droit de transit. Quant aux amendes imposées aux marchandises entrées en contrebande, le règlement leur donnait la limite de 5 % ad valorem. En Egypte « L'amende est applicable, quelle que soit la nature de la marchandise saisie ; elle est égale au double droit d'importation, et en cas de récidive, elle peut être portée au quadruple, puis au sextuple » (1).

A l'échéance de certains traités signés en 1861-62 ainsi qu'aux dates prévues de révision, la Turquie essaya, en vain,

(1) *Code de l'Administration des douanes*, 1907 p. 209, art. 33 du règlement douanier.

d'obtenir des conditions plus avantageuses pour son commerce. Aux traités qu'elle ne voulut plus renouveler, l'Europe opposa la clause de la Nation la plus favorisée ; car « Les Puissances étrangères, politiquement de plus en plus fortes devant la décadence graduelle de l'Empire ottoman, n'eurent pas de mal à *imposer* leurs prétentions, chaque fois que leurs intérêts les y poussèrent et à *les maintenir par la formation d'un usage en leur faveur* ». Si bien que la Turquie dut attendre jusqu'en 1907 pour pouvoir élever ses droits de douane à 11 %. Telle est, en résumé, la situation douanière turque, jusqu'au traité de Lausanne abolissant les Capitulations et donnant à la Turquie pleine liberté sur son territoire.

Parallèlement à la douane ottomane, fonctionnait la douane égyptienne. Cependant, à l'inverse de ce qu'avaient produit les Capitulations au point de vue juridiction abusivement étendue, en matière de douane, l'Égypte parvient à obtenir de plus grandes libertés que la Turquie. Il faut voir là une conséquence de l'occupation anglaise ; l'Angleterre ne pouvait se désintéresser de la prospérité commerciale égyptienne.

Un premier pas est fait en 1884, date à laquelle le règlement douanier turc était encore en vigueur auprès du Gouvernement égyptien et des Puissances. L'Égypte établit alors un nouveau règlement auquel les Puissances adhèrent par des protocoles précédant les conventions commerciales elles-mêmes. Nous soulignons ce détail que nous traiterons de nouveau avec le caractère bilatéral des traités commerciaux.

La Grèce adhère la première ; l'Angleterre adhère en 1884, alors que son traité commercial est signé en 1889. Successivement, les Etats-Unis en 1884, le Portugal en 1885, les Pays-Bas en 1886, la Suède, la Norvège en 1890, l'Autriche-Hongrie en 1890, la Belgique en 1889, l'Italie en 1884, l'Allemagne en 1892 (art. 21 de sa convention commerciale), donnent leur adhésion au règlement douanier égyptien.

Le règlement douanier n'étant qu'une sorte de code réglant les sanctions apportées aux infractions touchant le tarif douanier, nous étudierons d'abord les conventions com-

merciales, car elles dépendent directement du tarif ; quant au règlement, nous lui consacrerons une page plus tard.

L'Angleterre trouva en Egypte une situation commerciale régie par les traités ottomans. Or, le pays, malgré les événements troubles qui n'avaient cessé de le traverser, malgré les dettes qui écrasaient son gouvernement, commençait son évolution commerciale. Les conditions accordées par la Turquie à l'Europe ne pouvaient plus convenir. Soutenu par Londres, le Gouvernement égyptien essaya d'obtenir de nouveaux traités, indépendants cette fois de la Turquie. Les Puissances hésitèrent. Les traités de 1861-62 étaient encore en vigueur. A l'époque où elles avaient été conclues, ces conventions liaient l'Egypte, dès lors condamnée à les respecter. Les conditions proposées par le Gouvernement Egyptien étant moins avantageuses, certains gouvernements étrangers optèrent pour le maintien, jusqu'à leur échéance, des conventions passées avec Constantinople.

Non contente de ce résultat, l'Angleterre mit l'Europe devant un fait acquis et traita directement avec l'Egypte. La convention Anglo-Egyptienne fut signée en 1889. L'Europe n'hésita plus et les conventions commerciales se succédèrent ; en 1906 fut signée la convention avec l'Italie ; elle échut en 1930 date à laquelle fut établi le nouveau régime douanier égyptien. Comme toujours, les Puissances s'étaient réservé la clause, cette fois réciproque, de la Nation la plus favorisée, ce qui fait que même les conventions échues avant 1930 demeurèrent en vigueur, grâce au traité italien de 1906.

Quant aux tarifs, ils étaient uniformes dans toutes les conventions : 8 % sur les importations en général, 10 % sur certains articles limités tels que le sucre ; 10 % sur les produits exportés des pays étrangers pour l'Egypte. « Les droits d'exportation seront perçus en Egypte à un taux qui n'excédera pas 1 % ad valorem... Le Gouvernement égyptien se réserve le droit d'exiger de l'exportateur la production des preuves de l'acquiescement des taxes spéciales intérieures auxquelles les articles destinés à l'exportation pourraient être assujettis ; à défaut de cette preuve, l'exportation des dits articles pourra être interdite ». (art. 8 convention commerciale entre l'Egypte et la Belgique 1891). « Le

gouvernement égyptien s'engage à ne soumettre les produits du sol ou de l'industrie de la France à aucun droit excédant 8 % ad valorem, à l'exception des articles ci-après :

a) alcools dulcifiés ou aromatisés (liqueurs) ne contenant pas plus de 50 degrés d'alcool pur.

Sucres raffinés.

Bois de construction et autres qui pourront être portés jusqu'à 10 % ad valorem.

b) alcools au-dessus de 50 degrés.

Pétroles.

Animaux.

qui pourront être portés jusqu'à 15 % ad valorem ». (art. 6 convention commerciale entre l'Égypte et la France 1902). Les droits d'accise ne devaient pas dépasser le 2 %.

En 1930, à l'échéance de la convention italienne, le Gouvernement égyptien modifia par voie unilatérale les tarifs établis et frappa certains produits de droits spécifiques. Avant cette échéance, l'Égypte avait déjà proposé d'élever les droits jusqu'à 15 % et de les maintenir à ce taux sans augmentation jusqu'en 1940 ; mais le projet ne réussit pas.

Quoique la modification douanière n'ait été suivie d'aucun geste officiel des Puissances, l'Égypte eut à entendre émettre de sérieux doutes sur le droit qu'elle pouvait avoir « d'imposer, de sa propre autorité, de nouvelles taxes douanières, en dehors de tout accord préalable avec les Puissances capitulaires ». Ici prend place une discussion de principe ; car « aux doutes sérieux », le Gouvernement égyptien oppose des arguments difficilement réfutables. En effet, le *modus vivendi* établissant à l'essai le nouveau régime douanier soulève aux yeux des étrangers un problème sur les pouvoirs du Gouvernement, alors qu'il est reconnu dans le monde entier que le droit international moderne laisse à tout Etat autonome la liberté de disposer souverainement de son régime douanier.

Le raisonnement suivi par la thèse européenne en matière douanière s'apparente à celui des Puissances, lorsqu'elles élargirent le principe d'immunité fiscale. Les juristes étrangers remontent à la source capitulaire, au traité

de 1740. Il est vrai que cette fois-ci les textes sont plus nets que pour les impôts. La taxe douanière sur la foi du « serment le plus sacré » est fixée à 3 %, pour toujours. Les conventions commerciales qui suivirent en 1838 et 1861, tout en réglant de nouveau les tarifs, confirment les privilèges des Capitulations non touchés par les nouveaux accords. Par conséquent, lorsque les conventions échoient, on doit revenir, faute de nouveaux arrangements, à la situation initiale. Appliquer la clause *rebus sic stantibus*, c'est entâcher de nullité le serment du Padischah. D'autre part, si les privilèges étrangers ont été abolis en Turquie, ils doivent demeurer en Egypte, car tout en admettant l'origine ottomane des Capitulations, on doit reconnaître que l'Egypte leur a donné une consécration indépendante de Constantinople lors des accords de 1875 établissant la Réforme. Voilà le résumé de l'idée étrangère. M. Pupikofer, qui penche vers l'approbation de la théorie que nous venons d'exposer, fait un parallèle entre les réserves faites par les Puissances à la fondation des Tribunaux Mixtes, de revenir au statu quo, et le manque de clarté en matière commerciale au cas de résiliation ou d'échéance des conventions. Il dit : « Si, en effet, l'Egypte et les Puissances *semblent avoir* envisagé, dans leurs accords commerciaux, comme cela avait été fait dans leurs conventions judiciaires, le renouvellement en quelque sorte indéfini de pareils accords, avec, simplement « les modifications suggérées par l'expérience, elles sont loin d'avoir aussi clairement arrêté ce qui devrait se passer à défaut d'un accord pour une révision des traités en vigueur » (1).

Le Gouvernement a beau jeu pour réfuter de pareilles prétentions. Il est vrai que l'Egypte a en 1930 une autorité autrement plus forte que celle qu'elle possédait en 1889. Mais, comme dans toutes les phases du procès capitulaire, le Gouvernement égyptien aura plutôt recours au droit qu'à l'autorité. En effet, remontant elle aussi jusqu'aux sources, l'Egypte fait observer que dans les Capitulations initiales il y avait, en matière commerciale, *échange* de facilités accordées aux marchands. D'autre part, s'il est vrai que la Capi-

(1) M. Pupikofer. *Les capitulations et le régime douanier égyptien*. Gazette des Tribunaux Mixtes N° 231. Janvier 1930.

tulation de 1740 fixe les droits à 3 %, elle n'en porte pas moins en elle-même un vice qui la rend nulle, la clause de perpétuité étant absurbe. Les puissances elles-mêmes l'ont reconnu, puisqu'elles ont conclu des conventions commerciales annulant ou modifiant celles contenues dans le traité de 1740. Les traités commerciaux ont donc été détachés des Capitulations pour avoir une évolution entièrement indépendante, si bien, qu'à côté de la fixité unilatérale et indéfinie du traité d'établissement, ils ont pris un caractère bilatéral, à durée fixée d'avance avec faculté (du moins dans les conventions égypto-européennes) de résiliation. Quant à la confirmation des privilèges non touchés par les conventions commerciales, elle se retourne contre ceux qui la produisent. En effet, spécifier que les clauses non modifiées étaient renouvelées, c'était dire qu'elles *seules* étaient maintenues dans leur forme originale et donner aux autres un développement désormais libre. Il faut ajouter que les négociations européennes prévoyaient toujours toutes les éventualités. Ainsi en matière de justice, ils s'étaient expressément réservé le droit de revenir au chaos initial en cas d'échec de la Réforme. Pourquoi n'ont-ils pas prévu pareil retour en matière de commerce s'ils considéraient qu'il n'y avait pas une novation définitive des Capitulations commerciales ?

Mais il y a mieux ; la convention franco-égyptienne de 1902 prévoit les cas de résiliation et d'expiration. Si les Puissances s'étaient réservé le droit de revenir aux Capitulations strictes, c'est-à-dire au 3 %, la France n'aurait jamais accepté l'article 26 dont la teneur est des plus précises... « En outre, le Gouvernement français se réserve de notifier à toute époque, au Gouvernement égyptien, son intention de mettre fin à l'expiration du douzième mois qui suivra cette notification aux stipulations du présent traité, en vertu desquelles le traitement de la nation la plus favorisée est assuré, *de part et d'autre*, à l'importation, aux marchandises des deux pays. Dans ce cas, les marchandises *égyptiennes seraient soumises en France au tarif général et l'article 6 de la présente convention applicable aux marchandises françaises entrant en Egypte pourrait être suspendu...* ». Il en résulte qu'entre la France et l'Égypte il y a égalité de traitement

à l'état de faveur et égalité de sanctions en cas de résiliation de la convention. Or, une autorité qui a le pouvoir de prendre pareilles sanctions détient à plus forte raison le droit d'établir les tarifs dont la disparition amène l'application de ces sanctions.

On a dit... « Les Capitulations ressuscitent toutes les fois que les traités de commerce expirent et comme les Capitulations contiennent toutes la clause de la nation la plus favorisée, au profit des Puissances capitulaires, le régime douanier établi par les Capitulations, en ressuscitant, devient un tout indivisible, une propriété commune de ces Puissances, assurant l'égalité absolue de leur traitement en matière commerciale et douanière. La Turquie ne pouvait donc modifier ses tarifs douaniers que par voie de révision des traités en se soumettant au bon plaisir des Etats étrangers. Ses tarifs constituaient donc un type spécial dit « Enchaînés » (1). Cette situation ne peut être appliquée à l'Egypte. Les conventions commerciales étant limitées, quant à la durée, à leur expiration la solution doit être laissée aux parties intéressées qui agiront suivant leurs intérêts. C'est la seule issue logique ; le traitement de la nation la plus favorisée, étant prévu pour une période déterminée, doit cesser en droit avec cette période et non se baser sur tout privilège qu'une partie pourrait accorder à d'autres nations à l'avenir. Même dans ce cas, le privilège nouveau doit, s'il reçoit son application dans un traité déjà existant, succomber avec le traité lui-même aux cas d'expiration ou de résiliation.

D'ailleurs, pour éviter les difficultés qui auraient pu naître du *modus vivendi* de 1930, les Puissances ont signé avec l'Egypte des accords provisoires résiliables, après un préavis de trois mois et « sous réciprocité du traitement accordé à la nation la plus favorisée ».

On voit donc qu'il y a loin entre la situation douanière égyptienne et la situation ottomane d'avant le traité de Lausanne. N'est-on pas en droit de se demander comment l'Egypte est parvenue à un degré de liberté que n'obtint pas sa

(1) Voir Meyer — p. 340, *op. cit.*

suzeraine ? Nous avons dit un mot de cela dans cette étude, mais trop succinct. En réalité, depuis son avènement, Ismaïl Pacha ne visait ni plus ni moins que l'indépendance de l'Égypte. Grâce à l'or gaspillé à Constantinople il avait obtenu le firman de 1873 ; mais ses dettes affaiblissaient sa position de négociateur avec l'Europe. L'entrée de l'Angleterre en Égypte changea la situation ; les Puissances comprirent que derrière les ministres égyptiens il y avait l'appui britannique. D'autre part, cependant que le commerce agonisait en Turquie, en Égypte on assistait à une reprise extraordinaire des affaires. Voilà pourquoi le gouvernement, aidé de l'Angleterre, n'hésita pas à suivre une politique ferme en matière douanière. L'Angleterre et l'Égypte y trouvèrent profit. On sait qu'avant l'accord franco-anglais, les Puissances se méfiaient de l'occupation militaire « provisoire » de l'Égypte. La France, satisfaite par l'abandon qu'on lui faisait du Maroc, laissait en 1904 les mains libres à l'Angleterre dans la Vallée du Nil, sous condition que respectivement, dans les deux pays occupés, il n'y aurait aucune inégalité dans « l'établissement des droits de douane ou autres taxes ». Depuis lors, l'Angleterre a constamment tendu à limiter le plus possible l'ingérence étrangère dans les affaires égyptiennes, non pour acquérir de nouvelles libertés à l'Égypte, mais pour que Londres fût seul à commander là ou Paris, Berlin, Rome, Pétrograd et d'autres encore s'étaient donné le droit de se substituer à l'Etat. Cette politique d'apparence inoffensive et même utile avait été mise en échec par l'Illustre Saad Zaghloul ; l'éminent homme d'Etat avait adopté là-dessus un système extrêmement logique : Subordonner la suppression des Capitulations à l'indépendance égyptienne préalable. Nous y reviendrons.

Nous concluons que l'établissement des charges douanières en Égypte est une prérogative indiscutable du Gouvernement égyptien libre de prendre telles mesures qu'il juge utile pour la protection commerciale du pays. Cette liberté n'est que le corollaire de la faculté qu'ont les Puissances européennes de répliquer par les moyens qu'admet le droit international.

Tout ce que nous avons dit jusqu'à présent ne touche

qu'un côté du problème de la douane : le mode de fixation des tarifs entre l'Egypte et les Puissances, et le pouvoir absolu de l'Etat d'établir le taux. Il nous reste à analyser le règlement douanier sans lequel les accords et les conventions seraient illusoires.

Que comprend un règlement douanier ? On pourrait répondre ainsi : le règlement comprend le mode d'application des conventions commerciales, la répression des fraudes que les marchands commettraient contre ces conventions, la façon de déceler ces fraudes et les sanctions à leur appliquer. Comme on le voit, c'est le complément indispensable de toute la législation douanière. En Egypte aussi bien qu'en Turquie, le règlement douanier acquiert une importance plus grande que partout ailleurs, parce qu'il touche des points sensibles des Capitulations.

M. Dykmans dit de ce règlement qu' « essentiellement d'ordre intérieur, il n'est nullement régi par le droit international public ; c'est le gouvernement lui-même qui élabore librement les mesures administratives et judiciaires qui le constituent. Cela ne signifie pas que les règlements douaniers ne fassent point l'objet d'accords internationaux, mais il est entendu que ces accords sont conclus dans la pleine souveraineté des parties. ». La première proposition est indiscutable. La seconde, quoique logique, se prête à la critique. En effet, s'il y a eu l'accord entre deux nations sur un règlement douanier, cela ne signifie pas du tout que dans les deux nations les mêmes formalités seront suivies ou les mêmes sanctions appliquées. Telle contravention douanière commise en France, ne reçoit pas à Marseille la solution donnée par la douane d'Alexandrie pour une contravention analogue. Pourtant il y a entre la France et l'Egypte acceptation du règlement douanier égyptien. Cela nous confirme dans l'idée qu'un pareil règlement est « essentiellement d'ordre intérieur ».

En quoi le règlement touche-t-il le régime capitulaire ? Un simple énoncé des titres d'articles nous aidera à désigner les points de contact : 1) Ligne douanière ; 2) Zone de surveillance ; 3) Passage par la ligne douanière ; 4) Embarquement, débarquement et transbordement des mar-

chandises ; 5) Permis de départ ; 6) Déclaration ; 7) Visite (*des marchandises*) ; 8) Droits à percevoir ; 9) Franchise ; 10) Marchandises provenant de naufrages ; 11) Bulletin de sortie.... ; 30) Défense d'accostage ; 31) Surveillance sur la mer ; Contrebande (régie par 3 articles) ; Contraventions (régies par 6 articles).

L'Égypte n'ayant que depuis quelques années un noyau de marine marchande, on voit que tous les titres ci-dessus désignés concernent la navigation étrangère. Par conséquent, un relâchement du Gouvernement égyptien mettrait la douane à la merci des marchands ressortissants des Puissances capitulaires.

Le règlement douanier commence par établir une zone de surveillance autour des frontières terrestres et maritimes du territoire ; il réglemente ensuite l'embarquement, le débarquement et la visite des marchandises et précise que tout bâtiment au-dessous de 200 tonneaux, louvoyant irrégulièrement dans les eaux égyptiennes pourra être saisi. Les navires de tonnage supérieur seront soumis à la surveillance. En cas de contrebande « les procès verbaux des perquisitions devront être communiqués à l'Autorité consulaire dont dépend le contrevenant, si celle-ci en fait la demande » (art. 32 in fine).

La contrebande est punie, soit de confiscation de la marchandise, soit d'application d'une amende pouvant aller jusqu'au sextuple de la taxe ordinaire, par décision de la commission douanière. Cette décision doit être communiquée au consul de l'intéressé. A défaut d'opposition dans les 15 jours la décision devient définitive. Les oppositions sont de la compétence de la chambre de commerce du Tribunal Mixte. L'administration des douanes a le droit de transiger et elle est responsable des conséquences des saisies mal fondées.

Les contraventions sont sujettes à différentes amendes allant de P. t. 25 à P. t. 200 et de P. t. 200 à P. t. 1.000. Enfin, l'art. 41 spécifie : « En cas de soupçons de fraude, les employés peuvent, dans la zone de surveillance, faire des visites en perquisitions à l'intérieur *des habitations et des magasins*, mais seulement dans le but de rechercher une marchandise prohibée ou soustraite au paiement du droit et de

la saisir s'il y a lieu. Il ne doit être cependant procédé à ces visites que sur l'ordre écrit du Directeur de la Douane et avec l'assistance : 1°) d'un employé supérieur du grade d'inspecteur au moins ; 2°) d'un délégué du Gouvernement. Le double de l'ordre de visite, qui indiquera le jour et l'heure de la perquisition, devra être, le cas échéant, envoyé en temps utile à l'autorité consulaire intéressée, qui devra assister à la perquisition ou s'y fera représenter sans retard... Ces stipulations ne seront pas applicables dans le cas où la perquisition doit être faite *dans un magasin indépendant du domicile ou dans des locaux servant exclusivement d'entrepôt ou de dépôt* de marchandises. Dans ce cas, il suffira qu'un avis préalable de la visite soit donné au propriétaire ou à son représentant, ou, à défaut, à l'autorité consulaire... La perquisition ne pourra être en aucun cas, ni retardée, ni entravée par l'absentement de l'autorité consulaire, pourvu que celle-ci ait été dûment avisée. Dans tous les cas où l'autorité consulaire n'assiste pas à la perquisition, un procès-verbal devra être dressé et la copie lui sera communiquée sous délai ».

Les Capitulations sont mises en échec sur plusieurs points.

1°) La Commission douanière, composée exclusivement de représentants de l'administration, est seule chargée de réprimer la fraude et d'infliger les amendes. Les étrangers sont ici face à face avec des enquêteurs égyptiens. La chambre de commerce Mixte n'est compétente que pour juger si l'opposition est bien ou mal fondée.

2) L'inviolabilité du domicile n'est plus absolue et le sens strict du mot « domicile » est établi. En matière de police nous avons vu que les officiers et agents locaux ont le droit de perquisition sauf dans le « domicile privé » ; en matière douanière ce domicile leur est ouvert et la présence de l'autorité consulaire n'est plus indispensable.

3°) La saisie des marchandises entrées en contrebande se fait, comme l'enquête, par voie simplement administrative.

4°) Les navires étrangers croisant dans les eaux égyptiennes ne sont pas inviolables. En cas d'insoumission à leurs ordres, les agents douaniers sont autorisés à faire usage de

leurs armes. Soit par adhésions séparées, soit par stipulation dans les conventions commerciales, les Puissances ont accepté l'application du règlement douanier. On a voulu trouver dans la concomitance du règlement et de certaines conventions une limitation de pouvoirs du gouvernement égyptien. D'après cette thèse, le règlement douanier viendrait à échéance avec la convention qu'il accompagne et dans ce cas l'Égypte ne pourrait l'appliquer qu'après de nouvelles négociations avec la nation intéressée. Nous en reparlerons plus tard.

L'art. 12 des conventions commerciales est ainsi conçu : « Les deux gouvernements contractants ont chacun le droit de mettre en vigueur tous règlements quelconques destinés à assurer le bon fonctionnement de leurs services, à *réprimer la fraude*, aussi bien que d'appliquer toutes mesures intéressant l'hygiène publique ou la sécurité du pays, à condition que ces règlements soient également applicables aux navires et aux sujets de toute autre nation ». Ces mesures seront « applicables aux nationaux de l'un et l'autre pays *dans les mêmes conditions qu'aux nationaux* du pays même ». D'un autre côté, le protocole d'adhésion britannique de 1884 réserve « Tous droits, privilèges et immunités que le Gouvernement égyptien accorde aujourd'hui ou pourrait accorder à l'avenir, aux sujets, aux bâtiments, au commerce et à la navigation de toute autre Puissance étrangère, seront également accordés aux sujets, aux bâtiments, au commerce et à la navigation britannique qui en auront le droit, l'exercice et la jouissance ».

On ne voit là aucune limitation de pouvoirs du Gouvernement égyptien dans l'établissement de tel règlement qu'il jugerait utile. La réserve du traitement de faveur ne touche pas le fond de la question. D'autre part, les protocoles d'adhésion au règlement douanier ont été souvent signés *avant* les conventions. N'est-ce pas là reconnaître leur indépendance ?

En réalité, cette idée de faire dépendre le règlement de la convention, ne date que du traité Franco-Egyptien de 1902. Les articles 21 et 26 de la dite convention se rapportent aux restrictions françaises.

« Il demeure entendu qu'il ne pourra, pendant toute la durée de la convention, être apporté aucun changement aux articles 2, 8, 11, 12, 15, 17, 18, 19, 27 et 33 à 41 ainsi qu'au dernier paragraphe de l'art. 5 du Règlement douanier, si ce n'est avec le consentement de l'Agent et Consul général de France » (art. 21 parag. 2).

« En outre, le Gouvernement Français se réserve de notifier, à toute époque, au Gouvernement égyptien, son intention de mettre fin, à l'expiration du douzième mois qui suivra cette notification, aux stipulations du présent traité, en vertu desquelles le traitement de la nation la plus favorisée est assuré, de part et d'autre, à l'importation, aux marchandises des deux pays » (art. 26 parag. 2).

L'art. 21 touche deux catégories de réserves. Les premières concernent certains droits et certaines formalités ; les secondes embrassent tout le chapitre contraventions et contrebande. On peut se demander quel a été le but du négociateur. Protéger le domicile de l'étranger ? Ce domicile était déjà ouvert aux perquisitions douanières. Maintenir les pénalités à leur taux établi ? Nous ne pouvons le croire ; une pareille idée serait singulièrement favorable aux contrebandiers.

Quant à l'art. 22, il est impossible que les intentions des négociateurs aient été d'y solidariser le règlement et la convention elle-même. En effet, les conventions commerciales portent chacune une clause réservant à chaque nation toute faveur que l'Egypte accorderait à une autre Puissance. La France se réserve de résilier sa convention avec préavis de douze mois. Si en réalité le règlement douanier dépendait du traité de commerce, que serait-il advenu en cas de résiliation ? La thèse européenne admet le retour pur et simple aux Capitulations ; et ce retour ne concernerait pas la France seulement ; *il profiterait à toutes les Puissances en vertu de la clause de la nation la plus favorisée*. Admettre cette théorie, c'est admettre que le règlement douanier est à la merci d'une notification lui donnant un délai de douze mois et l'Egypte, le cas échéant, serait obligée de négocier de nouveau. Est-ce là ce que visaient les négociateurs ? L'énormité d'un tel résultat ne nous laisse aucun doute pos-

sible. Soumettre à un délai de douze mois un règlement qui en 1902 fonctionnait depuis dix huit ans ne nous paraît pas possible.

Une autre théorie européenne est celle de la « contre-partie ». Les partisans de cette thèse prétendent que les restrictions consenties par les Puissances aux privilèges capitulaires ne seraient que la « contre-partie » des « avantages ou des concessions mutuelles réalisées par la convention ». Cette théorie est absurde. En acceptant de négocier avec les Puissances la question du règlement douanier lors de son établissement, le Gouvernement a plutôt perdu que gagné ; car les Puissances sont « assurées que le Gouvernement égyptien n'exercera pas à leur encontre la plénitude de ses pouvoirs ».

Par conséquent, le problème sérieux n'est pas la concomitance du règlement avec certaines conventions telles que celles passées avec l'Allemagne, la France et l'Italie. Les protocoles d'adhésion signés par la plupart des Puissances ne fixent aucun délai. Le problème réel est celui de la modification totale ou partielle du règlement ; ici la solution est délicate. Le règlement n'ayant pas été appliqué par voie unilatérale dès l'origine, le consentement des Puissances a été nécessaire ; toute modification doit donc nécessairement entraîner des négociations. Il y a cependant dans la convention commerciale anglo-égyptienne un texte disant que les mesures seraient applicables aux nationaux de l'un et l'autre pays dans les mêmes conditions qu'aux nationaux du pays même ». Faut-il interpréter cela de façon large, c'est-à-dire que toute mesure appliquée sans discrimination aux indigènes et aux anglais serait légale ? Théoriquement il en devrait être ainsi. Tel n'est pourtant pas l'avis du Contentieux de l'Etat égyptien.

« Dans ces conditions, le comité estime que lorsque la dernière convention aura expiré (on se rappelle que les conventions se donnaient un caractère de solidarité quant au traitement obs. pers.) et que le Gouvernement égyptien aura établi un nouveau système de tarifs, le Règlement douanier n'en restera pas moins applicable. Mais, comme ce règlement, dans ses dispositions relatives à la contrebande, est

une expression du régime capitulaire, si le Gouvernement égyptien entendait, à cette occasion, modifier les dites dispositions par rapport aux ressortissants et bâtiments des Puissances capitulaires, il devrait obtenir à cet effet, l'adhésion des dites Puissances. Cette adhésion pourra être, en tous cas, provoquée, indépendamment de toute négociation au sujet des conventions commerciales. Par contre, à l'égard des ressortissants et bâtiments des Puissances non capitulaires, rien n'empêcherait le Gouvernement égyptien, s'il le jugeait nécessaire, de modifier librement ces mêmes dispositions ». Ainsi dit Abd el Hamid Badaoui Pacha. La dernière phrase de cet avis semble vouloir ramener les Capitulations à leur sens strict quant *aux personnes couvertes par les privilèges*. Si l'on voulait aller jusqu'à la limite capitulaire réelle, quel genre de conflits aurait à étudier le règlement douanier ? Les contestations entre les étrangers et l'administration. Nous estimons que la solution donnée à ces contestations est à la fois conforme et contraire aux Capitulations. C'est là un paradoxe comme il y en a tant en Egypte.

a) La solution est conforme aux Capitulations en ce sens que le différend douanier est tranché en première instance si l'on veut, par le Gouvernement. Or, au point de vue Capitulations *originales*, très probablement les conflits entre l'administration et les étrangers étaient tranchés par les autorités locales. Ce n'est que plus tard qu'on a introduit l'arbitrage diplomatique.

b) L'opposition au jugement de la Commission douanière semble avoir reçu une solution contraire aux Capitulations non évoluées, puisqu'elle soumet la décision aux tribunaux de la Réforme. Mais on nous opposera la compétence administrative mixte : l'argument est sérieux à condition que l'on ne remonte *pas à la source capitulaire*.

En 1930, à la publication du décret relatif au nouvel état de choses, le Gouvernement égyptien comprit qu'il y aurait de sourdes résistances. Le nouveau règlement douanier, étudié par le ministre des finances, fut provisoirement écarté. Quant aux tarifs et aux droits d'accise, ils devaient faire l'objet d'une loi votée au parlement.

« L'article 2 de la loi prévoit qu'une surtaxe, égale au

montant des droits d'importation, sera perçue sur les marchandises originaires ou en provenance des pays avec lesquels l'Égypte n'aura pas conclu de conventions douanières. *Cet article a immédiatement induit la plupart des Etats en relations avec l'Égypte à demander des accords provisoires qui ont été accordés par ce pays sous réserve de la clause de la nation la plus favorisée ».*

Telle est l'histoire douanière égyptienne jusqu'à la veille des accords de Montreux.

L'Égypte est aujourd'hui indépendante. Son alliance avec l'Angleterre exige la création d'une armée moderne ; d'autre part, il reste à exécuter dans le pays de grands projets d'utilité publique et l'industrie naissante a besoin d'être protégée.

Le pays entre dans une ère de sacrifices ; avec le sang, l'Égypte a obtenu son indépendance ; avec l'or elle est obligée de la défendre. De nouveaux impôts, de nouvelles taxes douanières sont nécessaires. Autant que les égyptiens, les étrangers devront y prendre part ; la défense de l'Égypte n'est-elle pas aussi la défense des intérêts énormes qui y sont engagés ? Toute augmentation de bien être dans le pays n'a-t-elle pas sa répercussion parmi les colonies européennes ? Il faut qu'on le comprenne : les nouvelles charges sont éloignées de toute considération xénophobe. Nous tenons à rappeler qu'avant d'établir son nouveau programme fiscal le Gouvernement égyptien a consulté les grandes personnalités étrangères d'Égypte. C'est là une preuve suffisante de modération et de bonne foi.

III. — Projets de modification et d'extension de la réforme Les Projets Brunyate (1917-1918)

Lorsque nous écrivions dans notre introduction : « La Réforme fille de laborieuses négociations portait en elle-même les germes de sa ruine... son évolution fut beaucoup plus lente que celle du pays où elle s'appliquait à concilier les intérêts de tous », notre affirmation pouvait paraître soit dénuée de fondement, soit simplement inspirée des accords de Montreux. Or, bien avant le traité abolissant les Capi-

tulations, alors que les Tribunaux de la Réforme suivaient encore en matière législative l'art. 12 du Code civil modifié en 1911, alors qu'en matière pénale les Puissances demeuraient sur leurs positions de 1889, l'opinion égyptienne ne cessait d'évoluer vers le sens de l'indépendance. Les attermoiements européens n'avaient eu d'abord à s'opposer qu'à de timides essais, l'Egypte elle-même ne prévoyant ni une abolition totale des privilèges étrangers ni la disparition des Tribunaux Mixtes. D'un côté, le sentiment national croissant, de l'autre, la Réforme et la juridiction consulaire demeurant intactes, produisirent un déséquilibre où s'écroula l'œuvre séculaire des Capitulations. Si au lieu de devenir un « avant-poste » de la « citadelle » occidentale en Orient, l'assemblée mixte avait été simple médiatrice entre les revendications égyptiennes et les Puissances, les tribunaux de la Réforme vivraient encore, pour longtemps. L'erreur européenne en matière capitulaire a été la rigidité.

La Réforme, telle que la prévoyaient Ismaïl Pacha et Nubar, n'ayant pu être réalisée, le nouveau système juridique portait en soi de sérieuses lacunes dérivant de deux chefs : la compétence pénale très restreinte et la difficulté de créer de nouvelles lois.

En matière pénale, le Gouvernement égyptien avait obtenu, avant la Réforme, le droit d'appliquer certaines mesures de simple police ainsi que le pouvoir d'expulser les étrangers indésirables. Les commissions qui se réunirent pour étudier le rapport de 1867, furent les premières à reconnaître que la Réforme pénale était plus urgente que la Réforme civile, le seul obstacle étant l'obtention de garanties de la part du gouvernement local. Ces garanties, l'Egypte était décidée à les fournir. Pourquoi la compétence pénale est-elle demeurée à l'état embryonnaire ? Sans refaire un historique que nous avons déjà étudié nous rappellerons que les Puissances, avant 1870, avaient admis le principe de compétence pénale qui devait entrer en jeu un an après la compétence civile. Deux fois le projet fut réétudié à Paris pour aboutir à un échec ; et lors des négociations de Constantinople, malgré les rappels d'Ismaïl Pacha et de son délégué, on laissa aux consuls leur juridiction pénale presque

intacte. Pourtant, un code pénal et un code d'Instruction criminelle avaient été rédigés en vue de répondre à une objection de la Commission de 1869 qui estimait « que les véritables garanties ne se trouvaient pas seulement dans l'énonciation de quelques principes généraux, mais surtout dans l'ensemble et les détails d'un code d'instruction criminelle et dans la législation pénale qui n'existait pas et qu'il fallait avant tout rédiger ». Les codes étant présentés en 1872, on y trouva des « innovations hasardeuses » et l'on préféra soumettre la compétence pénale à une expérience préalable de la compétence civile ; l'Égypte dut se résigner.

En 1880, les cinq ans d'exercice de la Réforme avaient donné satisfaction à toutes les parties ; muni de ses codes et de cette expérience, le Gouvernement égyptien démontra à la commission internationale que toutes les conditions requises dans les précédentes négociations étaient exécutées et qu'il y avait lieu de transférer la juridiction pénale consulaire aux Tribunaux Mixtes. Par esprit de conciliation l'Égypte consentait à baser la compétence pénale sur les cas d'espèce de la compétence civile, c'est-à-dire qui étaient justiciables des tribunaux de la Réforme : « les auteurs et complices de tous crimes et délits prévus par le code pénal, qui auront été commis, soit par un étranger contre la chose publique, soit par un *étranger contre un étranger, de nationalité différente, soit par un étranger contre un indigène, soit par un indigène contre un étranger* ». C'était sortir des limites capitulaires strictes puisque, dans les crimes où un sujet local était partie, les Capitulations prévoyaient la compétence de l'autorité locale.

La Commission de 1880 dut interrompre ses travaux à cause des événements militaires qui amenèrent l'occupation anglaise. Entre temps, Riaz Pacha ayant voulu appliquer contre un criminel maltais les lois de police de Seïd se voyait refuser ce droit. Pourtant, avoue Lamba, « Les raisons du ministre sont péremptoires en théorie, mais en fait, les garanties étaient jugées insuffisantes, et il était facile de prévoir que ce n'était pas pour permettre l'application d'un règlement de police de 1857 que les Puissances avaient refusé, dans diverses conférences internationales, de se des-

saisir de leur juridiction sur leurs nationaux ». Est-il besoin de rappeler encore une fois que les commissions de 1867 et 1869 avaient reconnu la nécessité de la Réforme pénale sous réserve de rédaction des codes et d'essai de la compétence civile ?

En 1884, devant la nouvelle commission, le Gouvernement, désireux de faire réprimer les délits demeurés souvent impunis, soulève de nouveau la question pénale. On aboutit à un résultat qui demeure malheureusement théorique. Sur la proposition du délégué français, fut rédigé l'art. 36 du projet de la Commission : « Seront déférés aux tribunaux de la Réforme : 1° les indigènes, à raison des crimes et délits commis par eux, soit comme auteurs, soit comme complices, sur la personne ou au préjudice des étrangers ; 2° les étrangers à raison des faits suivants :

a) fabrication, émission et circulation de fausse monnaie.

b) faux et usage de pièces fausses.

c) incendie volontaire.

d) coups et blessures ayant occasionné la mort sans intention de la donner.

e) coups et blessures avec circonstances aggravantes.

f) faux témoignage et subornation de témoins.

g) vols avec circonstances aggravantes.

h) banqueroute frauduleuse.

i) tous délits prévus et punis par le Code pénal sous les réserves ci-après :

toutes infractions que les Puissances, soit collectivement, soit séparément, voudraient soumettre à la connaissance de ces Tribunaux.

« Même dans le cas où les tribunaux de la Réforme ne pourraient pas connaître de l'affaire, l'instruction sera faite par les juges d'instruction près ces Tribunaux, et, lorsque l'information sera terminée, ils renverront les inculpés devant la Juridiction compétente ».

« Les étrangers ne seront pas soumis à la juridiction de

la Réforme à raison des crimes et délits politiques et à raison des crimes et délits commis par eux sur la personne ou au préjudice d'étrangers de même nationalité. L'instruction de ces crimes et délits n'appartiendra pas aux magistrats des tribunaux de la Réforme.

« Toutefois, ces tribunaux seront compétents pour connaître des crimes et délits non politiques commis entre étrangers de même nationalité, dans le cas où des indigènes ou des étrangers appartenant à d'autres nationalités seraient inculpés comme co-auteurs ou comme complices.

« Les crimes et délits politiques commis par un étranger pourront être soumis à la juridiction des tribunaux de la Réforme avec l'approbation de son Gouvernement, qui aura le droit, ou de réclamer l'inculpé, ou de l'abandonner à cette juridiction ».

Quoique incomplète, cette énumération donnait une large satisfaction au gouvernement égyptien. En effet, n'étaient exclus de la compétence mixte, que les crimes politiques, les crimes entraînant des peines perpétuelles enfin les crimes entre étrangers co-nationaux. Ce dernier cas est conforme aux textes capitulaires. D'autre part, pour certains crimes échappant à la compétence du forum mixte, l'instruction était faite par un juge de la Réforme : d'un côté le gouvernement surveillait la sentence consulaire, d'un autre il mettait à la disposition de l'enquêteur des moyens policiers que le consul ne pouvait avoir.

La Commission avait même adopté « dans son ensemble, le projet de Règlement d'Organisation Judiciaire, le projet de code pénal et le projet de code d'instruction criminelle préparés par la sous-commission ».

Pour qui n'ignore pas les complications capitulaires, ces concessions européennes ne pouvaient être cédées sans réserves ; le prix qu'on demandait à l'Égypte était si élevé, que le marché fut rompu. Qu'on en juge.

Le parquet, est, on le sait, l'un des organes principaux et essentiels de la justice pénale ; c'est donc vers le parquet que se dirigèrent les « réserves » européennes. Nous laissons la parole à Du Rausas : « A la tête du Parquet Mixte,

auprès de la Cour d'Appel d'Alexandrie, est placé un procureur général. Ce procureur général est nommé par le Khédive, *sur la présentation de la Cour ; il est nécessairement étranger*. Il a sous ses ordres les chefs de Parquet près les Tribunaux de première instance et des Substituts ; ceux-ci doivent être en nombre suffisant pour assurer le service des audiences de la Cour et des tribunaux. Les chefs de Parquet sont nommés par le Khédive, *sur la proposition du procureur général et après avis préalable de la Cour ; ils sont nécessairement étrangers*. Quant aux Substituts, ils sont nommés directement par le Khédive, *et quelques-uns peuvent être indigènes* : la proportion des substituts indigènes et des substituts étrangers doit être fixée par le procureur général sur l'avis conforme de la Cour. Au parquet mixte sont rattachés *le service de police judiciaire et le service pénitentiaire* : le personnel de ces deux services est placé *sous la surveillance du procureur général*, il est nommé et peut être révoqué par lui, sur l'avis conforme de la Cour, pour les agents supérieurs, l'avis conforme des tribunaux de première instance, pour les agents subalternes ».

Est-il utile de commenter ce texte ? Le procureur général proposé par les Puissances, tout en devenant commandant de la police demeure indépendant, et la magistrature debout se transforme en colonie européenne.

C'en était trop ; les négociations n'aboutirent pas.

En 1889, l'Egypte fit un nouvel essai. Se rappelant quel prix on exigeait d'elle à la précédente commission, elle modéra ses demandes et les soumit rédigées dans l'annexe B qui dit : « seront déférés aux Tribunaux égyptiens mixtes les étrangers à raison des faits suivants :

a) Excitation à la haine et au mépris du Gouvernement, trouble de la paix publique, crimes et délits contre les fonctionnaires et employés de l'Etat et contre tout dépositaire de la force publique dans l'exercice de leurs fonctions.

b) Incendie volontaire, découvert au cours d'une instance civile relative à cet incendie et pendante devant les tribunaux.

c) Faux et usage de pièces fausses devant les Tribunaux égyptiens mixtes.

d) Faux témoignages déposés et faux serments prêtés, ainsi que subornation de témoins cités devant les Tribunaux égyptiens mixtes.

e) Banqueroute simple et banqueroute frauduleuse.

f) Fabrication, émission et circulation de fausse monnaie.

g) Contrebande.

h) Jeux de hasard, loteries.

i) Incendie volontaire, destruction, mutilation ou dégradation d'antiquités, édifices, monuments, plantations ou autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publiques, de monuments et édifices religieux, de lignes ferrées ou télégraphiques, d'ouvrages de travaux publics, et, en général, de tous biens faisant partie du domaine public de l'Etat.

j) Vol d'antiquités ou de tous objets appartenant soit aux musées, soit aux mosquées.

On voit que les crimes et délits prévus intéressent la sécurité élémentaire. Mais l'entêtement des délégués européens solidarise encore une fois la compétence pénale et la question du parquet tel que le voulait l'Europe. Comme toujours, on alla à l'échec. Si bien que le Gouvernement découragé ne parla plus de la question pénale qu'en 1900 pour amener au prétoire mixte les délits de banqueroute frauduleuse, et plus tard en 1927 pour essayer d'arrêter le commerce des stupéfiants. Le chaos pénal demeura en Egypte. « Tout le monde étant d'accord, écrivait déjà Lamba en 1896, sur le principe que la justice pénale des consulats a fait son temps, il est d'autant plus regrettable qu'une entente ne puisse se produire sur les moyens de transport aux tribunaux mixtes de leurs pouvoirs insuffisants ».

Si les craintes de l'ingérence gouvernementale dans le parquet mixte étaient justifiées, Comanos Bey n'aurait pu écrire au Cinquantenaire de la Réforme « ...Il nous est un devoir de reconnaître que l'hommage à l'indépendance et à l'intégrité des Magistrats du Ministère Public revient dans une très large mesure à tous les gouvernements qui se sont succédé depuis l'installation des tribunaux de la Réforme,

et qui se sont abstenus d'intervenir et d'empiéter sur l'entière liberté d'action des membres du Parquet Mixte » (1).

Nous reparlerons de la question pénale lors de l'étude des projets récents d'extension. Il nous reste à traiter la difficulté de confection de lois. Nous ne nous répèterons pas. A la suite des négociations diplomatiques continuelles, on aboutit en 1911 à la modification de l'art. 12 du code civil qui fixe le mode législatif mixte à venir, et détermine la formation de l'Assemblée législative de la Cour.

« Les additions et modifications à la législation mixte seront édictées sur *l'initiative du ministère de la justice*, à la suite et en conformité d'une délibération de l'Assemblée générale de la Cour d'Appel Mixte à laquelle sera appelé *le juge le plus ancien de chaque nationalité dont le gouvernement a adhéré à la réforme judiciaire de 1875 et qui n'est pas représentée par un conseiller à la Cour.*

« L'assemblée ne sera valablement constituée que par la présence d'au moins quinze de ses membres.

« Tout conseiller à la Cour, dont l'absence ou l'empêchement est constaté en vertu d'un règlement intérieur à élaborer par l'assemblée générale de la Cour en séance ordinaire, sera remplacé par le juge le plus ancien de la même nationalité. Le Juge le plus ancien absent ou empêché dans les mêmes conditions sera remplacé par le juge subséquent de la même nationalité.

« La délibération devra avoir été prise à la majorité des deux tiers des membres présents.

« Les projets de loi ainsi approuvés ne peuvent être promulgués que trois mois après leur approbation.

« A la demande d'une ou de plusieurs Puissances, formulée au cours de ce délai, ils seront à l'expiration dudit délai, *soumis* à une nouvelle délibération. A la suite de cette nouvelle délibération, le projet de loi qui aura réuni la majorité de voix requise pourra être promulgué sans autre formalité ni délai.

« L'assemblée générale de la Cour en séance ordinaire

(1) A. Comanos Bey (Chef de Parquet à la Cour d'Appel Mixte). *Le rôle du Parquet Mixte et la juridiction en matière pénale*. Livre d'or. P. 147.

pourra saisir le ministre de la justice de propositions de réformes en matière de législation mixte.

« Toutefois, il ne pourra être apporté, en vertu de cet article, aucune modification ni addition au règlement d'organisation judiciaire.

« Les lois ainsi préparées entreront en vigueur par la simple publication au Journal Officiel.

« A défaut de publication dans un délai de trois mois à partir du moment où cette publication peut avoir lieu, le projet de loi sera considéré comme abandonné et ne pourra être repris qu'en se conformant à nouveau aux dispositions du présent article ».

Telle fut la règle législative suivie depuis 1911 jusqu'à la veille des accords de Montreux ; pourtant, depuis 1922 l'Égypte possède une constitution et un parlement modernes. Les délais imposés pour la publication des lois causèrent au gouvernement de sérieux ennuis qu'il exposa dans la circulaire de 1927, que nous étudierons plus tard.

Les projets Brunyate 1917-18

Avant 1904, l'échec de la politique française en Égypte avait poussé la France à l'intransigence dans les deux seules administrations où elle pouvait encore résister à l'Angleterre : les Tribunaux Mixtes et la Caisse de la Dette Publique. Depuis le fameux accord, les anglais, ayant les mains plus libres, tendirent à substituer l'influence anglaise à toute autre influence dans la Vallée du Nil. Si le parallèle entre la situation Française dans la Vallée du Nil en 1860 et en 1904 entrainait dans le cadre de cette étude, le bilan des hésitations de la France de 1882 serait terriblement déficitaire.

Lors de la Guerre de 1914 l'Égypte vivait encore sous le régime hybride de la suzeraineté ottomane et de l'occupation anglaise. Lorsque le conflit éclata, l'Égypte fut placée sous le protectorat de la Couronne Britannique, et, comme nous l'avons vu, les Tribunaux Mixtes de l'époque jugèrent prudent de ne pas se mettre en conflit avec la loi martiale qui faisait bon marché de toute la législation capitulaire. Les Puissances ennemies perdirent leurs privilèges.

Cependant, la possibilité d'un conflit entre les Tribunaux Mixtes et l'autorité anglaise, ainsi que la facilité avec laquelle s'établit le Protectorat soustrayant l'Égypte à la suzeraineté de la Porte, déterminèrent la Puissance protectrice à « angliciser » le pays, une fois pour toutes. Or, le seul vestige international demeurait dans les juridictions mixtes. A une époque où toutes les nations vivaient dans l'anxiété du lendemain, le moment était singulièrement bien choisi. Le conseiller Brunyate se chargea de réformer la Réforme.

« ...Sir William Brunyate, dit M. Van den Bosch, occupait à la fois, par un cumul sans précédent, les fonctions de Conseiller financier et de Conseiller judiciaire près du Gouvernement et de Conseiller juridique près de la résidence britannique... il tenait entre ses mains tous les rouages administratifs du pays et les actionnait avec la plus rude fermeté. Ses compatriotes l'avaient surnommé le tank » (1).

A cette époque, on était convaincu en Angleterre que le protectorat sur l'Égypte était chose définitive, la France ayant acquis pleine liberté au Maroc et l'Italie en Tripolitaine. Officieusement pressentie, la France accepta, sous certaines réserves, le projet d'organisation judiciaire élaboré par Sir Brunyate et le Foreign Office. Il ne restait plus qu'à s'occuper de la législation. Une commission fut instituée au Caire, en 1917 pour l'étude « des réformes que comporterait la disparition éventuelle des Capitulations ». Elle était composée de juristes anglais et égyptiens.

La commission travailla jusqu'en Novembre 1918, date à laquelle elle publia un communiqué qui révélait la création d' « un nouveau code pénal ; un nouveau code de procédure civile ; un nouveau code de procédure criminelle ; un nouveau code des obligations ; une nouvelle réglementation de la propriété foncière ; une nouvelle organisation de la publicité immobilière ; de nouvelles lois spéciales sur les effets de commerce ; sur la faillite ; une nouvelle procédure de liquidation judiciaire du patrimoine du non-commerçant insolvable... ». En outre, il était prévu la création d'une Cour

(1) Voir Dykmans p.153.

Suprême, la fusion des Barreaux Mixte et Indigène, ainsi que la proscription de la langue française.

« Les tribunaux Mixtes devaient être emportés et disparaître dans une organisation judiciaire toute nouvelle » (1).

Les avocats mixtes n'avaient pris aucune part aux travaux de la Commission ; l'émoi se condensa en un « mémoire » du Barreau Mixte pour la défense de ses droits. « Répandu dans le pays et à l'étranger, il devait porter un coup fatal au monument fragile des projets de la Commission des Capitulations ». Le Barreau s'était fait le champion des juridictions d'origine capitulaire.

D'autre part, l'Égypte allait démontrer au Foreign Office qu'il n'avait pas été bon prophète : le 11 Novembre 1918 Saad Zaghloul revendiquait l'indépendance égyptienne. Au refus anglais, à l'exil de l'immortel Zaghloul, le pays opposa la révolte ; et le projet Brunyate fut rapporté.

1920

Les troubles que l'Angleterre croyait insignifiants prenaient une tournure grave. Londres envoya en Égypte une mission d'enquête sous la présidence de Lord Milner, dans le but d'étudier quelle constitution, sous le régime du Protectorat, serait à même d'assurer à l'Égypte « sa paix et sa prospérité, le développement progressif des institutions autonomes et la protection des intérêts étrangers ».

Le rapport rédigé par la Mission ne présente plus aujourd'hui qu'un intérêt très relatif, puisque les relations entre l'Égypte, la Grande-Bretagne et les autres nations bénéficiaires des Capitulations sont désormais réglées par les accords de Montreux. Il n'est cependant pas inutile de jeter un coup d'œil sur le document Milner pour en dégager quelques principes touchant le régime capitulaire.

La Grande-Bretagne commença par faire des réserves quant à la sécurité des biens et à la personne des étrangers. La solution proposée est le transfert de la protection à l'Angleterre seule, pour simplifier le système. Ce point de vue, quoique non discuté avec les Puissances, a toujours été re-

(1) Th. Lebsohn — *Les projets de 1920 pour la reconstitution des Tribunaux Mixtes.*

fusé par l'Égypte où le morcellement des privilèges était une garantie contre l'envahissement de l'influence anglaise. L'art. 4 du Memorandum dit : « En vue du transfert envisagé au Gouvernement de Sa Majesté des droits jusqu'ici exercés sous le régime des Capitulations par les différents gouvernements étrangers, l'Égypte reconnaît le droit à la Grande-Bretagne d'intervenir par la voie de son représentant en Égypte, afin d'empêcher l'application aux étrangers de toute loi égyptienne demandant actuellement le consentement étranger, et la Grande-Bretagne, de son côté, s'engagera à n'exercer ce droit que dans le cas de lois agissant inéquitablement à l'égard des étrangers en matière *d'impôts et taxes*, ou incompatibilité avec les principes de législation communs à toutes les Puissances capitulaires ». La portée de cet article est si grande, que le Haut-Commissaire Britannique concentre en lui toute l'autorité des Capitulations.

Des principes établis par la Mission Milner devaient résulter les projets Hurst réglementant les nouvelles juridictions mixtes, projets inspirés en partie par la commission de Brunyate.

Prévoyant une refonte totale de la Réforme, Sir Cecil Hurst avait établi trois programmes : l'extension de la juridiction mixte, la législation à appliquer et l'organisation du personnel des Tribunaux.

1) L'extension aboutit au transfert de toute la juridiction consulaire aux tribunaux mixtes, même en matière de statuts personnels, qui devront être jugés suivant la loi nationale des parties. Les musulmans seront, pour leurs statuts personnels, justiciables des tribunaux religieux indigènes. Faculté est laissée aux étrangers de porter ces procès devant d'autres tribunaux que les tribunaux mixtes.

2) En matière pénale, le code de procédure indigène modifié devait être appliqué. Au cas de condamnation à la peine capitale, le mufti n'avait pas à donner son avis.

3) L'organisation des tribunaux demeurait presque la même.

L'expulsion de l'étranger indésirable devenait du ressort des tribunaux mixtes, qui devaient d'abord condamner

au paiement d'une caution. En cas de récidive, la Cour d'Assises pouvait décider l'expulsion. Si le délinquant revenait en Egypte sans autorisation, il était passible de deux ans de prison et de cent livres d'amende.

L'extradition suivait une procédure analogue à la procédure française ; elle ne pouvait être décidée qu'avec le consentement du Haut-Commissaire.

En outre les termes « égyptien » et « étranger » étaient précisés. Tels furent les projets Hurst que l'Egypte refusa. En 1921, le projet Curzon, toujours basé sur le principe de primordialité Britannique, eut le même sort.

Depuis lors, s'établit le principe égyptien de subordonner l'abolition des Capitulations à l'obtention préalable de l'indépendance. « Tous les hommes d'Etat égyptiens, Zaghloul, « Saroit, Mohamed Mahmoud, Nahas, Sedky, qui ont pris le « pouvoir et se sont efforcé de faire triompher la thèse « égyptienne, ont été d'accord pour estimer que le traité politique avec l'Angleterre devait être obtenu avant que « d'engager avec les Etats intéressés les longues et délicates « négociations susceptibles d'aboutir à la suppression des « Capitulations... » Et Zaghloul Pacha aimait à ajouter : « Il « est pour l'Egypte beaucoup moins dangereux d'avoir quatre « torze maîtres qu'un seul » (1). Des négociations successives eurent lieu, qui chaque fois échouèrent, tantôt parce que les négociateurs anglais étaient rigides, tantôt parce que l'Egypte trouvait précaire le résultat obtenu par ses délégués. Pas à pas, l'Angleterre fut amenée à céder chaque jour davantage. De projet en projet le Gouvernement égyptien devint responsable de la vie et des biens des étrangers, l'égalité fiscale fut établie, les tribunaux consulaires n'existèrent plus. Cependant, aucun de ces traités, demeurés à l'état de projets, ne prévoyait l'abolition des tribunaux mixtes.

La Campagne italienne en Ethiopie, l'intransigeance de l'opinion égyptienne, le désir de l'Angleterre de stabiliser sa position en Méditerranée orientale, ont abouti au traité de Londres et aux accords définitifs de Montreux. Si les traités sont sincères, l'Egypte a franchi la dernière étape vers l'idéal d'indépendance.

(1) Georges Meyer, *Egypte et Grande-Bretagne* (Revue Politique et Parlementaire, 10 février 1936, N° 495, page 326).

Avant de clore ce chapitre, nous dirons un mot d'une circulaire diplomatique envoyée par le Gouvernement égyptien aux Puissances en 1927. Quoique cette démarche égyptienne n'ait pas eu de suites, puisque ses négociations furent interrompues par le projet de traité de 1929, elle est importante parce qu'elle montre certaines faiblesses du système imposé par les Puissances à la Réforme.

L'Egypte demandait :

1) *La modification de l'art. 12 du Code Civil.* Les délais imposés par cet article, ainsi que les délibérations successives de l'Assemblée Mixte devenaient un obstacle au système législatif, d'autant plus que toute modification apportée par le parlement à un projet de loi approuvé par la Cour, devait soumettre la loi à une nouvelle approbation. D'autre part, la Constitution stipule que « si le Roi ne juge pas opportun de sanctionner un projet de loi voté par le parlement, il le lui renvoie dans le délai d'un mois pour un nouvel examen. Le défaut de renvoi dans le dit délai vaut sanction et la loi sera promulguée ». Il y avait là incompatibilité avec les délais de l'art. 12 du Code Civil. C'est pourquoi le Gouvernement demandait aux Puissances la « ...possibilité de rendre exécutoires sans formalités, les lois promulguées en conformité des délibérations de la Cour d'Appel Mixte et que, d'autre part, le délai de promulgation des projets de loi, après l'approbation de l'Assemblée Générale de la Cour, soit porté de six mois à un an ».

2) *La compétence pénale mixte pour de nouveaux délits.* Le commerce et l'usage des stupéfiants en Egypte avaient pris, après la guerre, une extension telle, qu'ils devenaient un réel danger public. Vis à vis des étrangers la police était impuissante. Le Gouvernement dut édicter une première loi réglementant le trafic et l'emploi des drogues narcotiques, en 1925. Des peines sévères étaient prévues, mais seuls les indigènes devant les subir, le commerce illicite n'avait qu'à se déplacer vers des mains étrangères. Admis par l'Assemblée législative mixte, le décret-loi de 1928 ne pouvait appliquer aux ressortissants capitulaires que des peines de simple police pour des délits où les tribunaux indigènes infligeaient des sanctions qui allaient jusqu'à cinq ans de pri-

son. L'inefficacité de la loi était flagrante, puisque la porte demeurait ouverte aux étrangers ; d'autant plus que les bénéfices de ce genre de commerce étaient très élevés et les victimes des stupéfiants toujours récidivistes.

Les commandants de la police du Caire et d'Alexandrie, étrangers eux-mêmes, furent les premiers à signaler les lacunes du système répressif et à demander aux consulats de juger des délits qu'on leur avait soustrait pour les soumettre aux Tribunaux Mixtes. C'était mettre les consuls dans une situation légale discutable ; ils s'acquittèrent de leur mission avec plus de clémence que le Gouvernement égyptien dans des cas où toute clémence devait être écartée.

D'autre part, pour éviter de nouvelles négociations en vue de châtier certains délits devenus fréquents, le Gouvernement proposait de rédiger ainsi le nouvel art. 6 du R. O. J.

« Seront soumises à la Juridiction des Tribunaux Mixtes :

1°) les poursuites pour contraventions de police commises par les étrangers ;

2°) les poursuites contre les étrangers justiciables des Tribunaux Mixtes en matière de contraventions de police, à la date de la promulgation de la présente loi, lorsqu'ils sont inculpés, comme auteurs ou complices des délits prévus par les lois relatives au commerce des stupéfiants ; au proxénétisme et au trafic de femmes et enfants ; aux publications, chants, ou spectacles publics, obscènes ou indécents ; à la falsification des denrées alimentaires, des médicaments, des engrais chimiques et naturels ; à la vente et à la mise en vente des dits produits falsifiés ; aux fraudes commerciales ou des délits prévus au Chapitre XII, titre III du Code Pénal relatif aux jeux de hasard et aux loteries.

« Lorsque les poursuites dont il s'agit sont dirigées à la fois contre des étrangers justiciables des Tribunaux Mixtes et contre d'autres étrangers ou des Égyptiens, elles seront intentées contre tous les inculpés : auteurs ou complices, devant la Juridiction Mixte ».

3°) Suppression des juges assesseurs au Tribunal correctionnel : leur présence n'ayant été demandée au début que comme garantie désormais inutile.

4°) Création d'une chambre de trois Conseillers à la Cour, destinée à faciliter le travail et éviter l'encombrement des rôles.

5°) Nomination des présidents de la Cour et des Tribunaux : la présidence ne devra plus être théoriquement réservée à un égyptien. Lorsque le président élu est égyptien, le vice-président sera européen et vice versa.

6°) Distinctions honorifiques : le Gouvernement demande la suppression de l'interdiction qui lui avait été faite d'en accorder aux magistrats.

Telle fut la vie du régime capitulaire originaire d'avant 1535 et allant jusqu'aux accords de Montreux en 1937.

CHAPITRE VI

Le traité Anglo-Égyptien du 26 août 1936 et la Conférence de Montreux

I. — Le traité anglo-égyptien

La première partie du problème Egypto-Européen ayant été résolue à Londres par le traité d'alliance Anglo-Egyptien, la seconde concernant les Capitulations allait trouver une solution définitive quelques mois plus tard à la Conférence de Montreux.

Pour la première fois dans l'Histoire, après tant de tentatives qui échouèrent devant l'intransigeance du gouvernement britannique, l'Égypte et l'Angleterre se sont mises d'accord grâce au traité, signé à Londres le 26 août 1936, qui donne satisfaction aux revendications légitimes que les Égyptiens n'avaient cessé de formuler depuis l'occupation illégale de la Vallée du Nil en 1882.

Un tel revirement de la politique anglaise s'explique devant la menace grave créée aux deux pays par l'installation de l'Italie en Abyssinie.

En fait, voici la situation : l'opinion britannique, sympathique à la cause éthiopienne, réclame la fermeture du canal de Suez. M. Mussolini répond en envoyant 80.000 hommes en Libye. L'Égypte se sent visée directement ; des émeutes éclatent au Caire et s'étendent, comme une trainée de poudre, de la Vallée du Nil à tout le Levant, rendant ainsi fort difficile la position de l'Angleterre « ...les troubles sur-
« venus au Caire, et rapidement étendus au Delta, ont dé-
« terminé à Damas d'abord, aux premiers jours de l'année
« 1936, à Jérusalem ensuite, le 19 avril, une action identique
« des nationalistes syriens et palestiniens. Mêmes méthodes,

« même tactique, mêmes revendications et, en Syrie, mêmes « résultats » (1).

L'Éthiopie conquise, tout danger n'est pas écarté pour la Vallée du Nil qui se trouve menacée de trois fronts : front de mer, la Méditerranée, où la flotte Italienne n'est pas négligeable ; sur le front occidental, du côté de la Lybie ; sur le front méridional et oriental enfin, où l'Italie est solidement établie sur les hauts plateaux d'Éthiopie (2). Cette situation ne laisse pas l'Angleterre indifférente, car la sécurité du Canal de Suez et de l'Égypte entière est pour cette dernière d'un intérêt primordial. Le danger commun rapprocha l'Égypte de l'Angleterre, qui abandonna son intransigeance. « L'Égypte « apprécia toute l'assistance que le Gouvernement britannique « pouvait éventuellement lui fournir pour la défense de son « territoire, aussi longtemps qu'elle n'aurait pas procédé elle-même à la réorganisation de son armée et de son aviation ; « et l'Angleterre, qui jusqu'alors s'était efforcée de limiter « étroitement les moyens de défense de l'Égypte, a, elle aussi, « reconnu qu'une Égypte alliée et pourvue d'une armée bien « organisée pouvait lui apporter une aide efficace dans la « défense de l'empire » (3).

Voici donc recrée l'atmosphère de compréhension dans laquelle fut négocié et signé à Londres le 26 août 1936 le Traité Anglo-Egyptien, traité d'importance capitale pour l'Égypte dont l'indépendance cesse d'être fictive pour devenir réelle. « L'Égypte se voit reconnaître aujourd'hui le statut « d'Etat libre et souverain. Plus d'occupation militaire, plus « de contrôle étranger, mais une alliance sur le pied d'égalité « et, en cas de litige, l'autorité de la Société des Nations pour « dire le droit » (4).

Pour ce qui a trait aux clauses politiques du traité de Londres, ces dernières n'intéressant qu'indirectement la question capitulaire, nous renvoyons au texte même du traité et aux différentes Revues de droit international qui ont publié

(1) Georges Meyer : *Après Montreux* — Affaires étrangères (Juin 1937 — page : 356).

(2) Voir là-dessus l'article de René Pinon : *Le traité d'alliance entre l'Angleterre et l'Égypte* — Affaires étrangères, Janvier 1937.

(3) Wathelet : *Le traité d'alliance anglo-Egyptien du 26 août 1936 et la Convention de Montreux du 8 mai 1937 concernant la suppression des capitulations en Égypte* — Rev. de droit International et de législation comparée.

(4) Aziz Fahmi : thèse, Paris, 1938 — *op. cit.*

de magistrales études sur la question. Seuls retiendront notre attention les articles 12 et 13 qui ont provoqué la Conférence de Montreux et servi de base à ses travaux.

Art. 12. — Sa Majesté le Roi et Empereur reconnaît que la responsabilité pour la vie et les biens des étrangers en Egypte incombe *exclusivement* au Gouvernement égyptien, qui assurera l'exécution de ses obligations à cet égard.

Auparavant l'Angleterre assumait cette responsabilité vis-à-vis des Puissances, sans jamais vouloir s'en départir, car elle lui permettait de s'immiscer comme elle l'entendait dans les affaires intérieures du Royaume (voir Déclaration du 28 février 1922, art. 3). Le mot *exclusivement*, que nous avons souligné dans le texte, a été ajouté à la demande des plénipotentiaires égyptiens, qui tenaient à affirmer la souveraineté totale de l'Egypte. Désormais donc, c'est au gouvernement égyptien et au gouvernement égyptien seul qu'incombe la responsabilité « pour la vie et les biens des étrangers ». Nous verrons plus loin quelle est juridiquement la valeur de cette clause, prise unilatéralement par les gouvernements de Londres et du Caire sans consulter les Puissances intéressées.

Art. 13. — Sa Majesté le Roi et Empereur reconnaît que le régime capitulaire existant actuellement en Egypte est incompatible avec l'esprit du temps et l'état actuel de l'Egypte.

Sa Majesté le Roi d'Egypte désire l'abolition sans délai de ce régime.

Les deux Hautes Parties Contractantes sont d'accord sur les arrangements relatifs à cette matière, tels qu'ils sont énoncés dans l'annexe de cet article.

Annexe à l'article 13.

1. — L'objet des arrangements énoncés dans cette annexe est :

(i) de réaliser rapidement l'abolition des Capitulations en Egypte ainsi que, comme sa conséquence naturelle, la disparition des restrictions existantes à la souveraineté égyptienne en matière d'application de la législation égyptienne (y compris la législation financière) aux étrangers.

(ii) d'établir un régime transitoire pour une période raisonnable et non indûment prolongée, qui sera fixée ultérieu-

rement et durant laquelle les Tribunaux Mixtes demeureront et exerceront, en plus de leur juridiction actuelle, la juridiction actuellement assignée aux Tribunaux Consulaires.

A la fin de cette période de transition, le Gouvernement Egyptien sera libre de se dispenser des Tribunaux Mixtes.

2. — Comme première étape, le Gouvernement Egyptien entrera en contact, le plus tôt possible, avec les Puissances Capitulaires en vue (a) de la suppression de toutes les restrictions à l'application de la législation égyptienne aux étrangers et (b) de l'institution d'un régime transitoire pour les Tribunaux Mixtes, ainsi qu'il est prévu au paragraphe 1 (ii) ci-dessus.

3. — Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, en tant que Gouvernement d'une Puissance Capitulaire et en tant qu'allié de l'Egypte, ne s'oppose, en aucune manière, aux arrangements énoncés au paragraphe précédent, et il collaborera activement avec le Gouvernement Egyptien pour les faire exécuter en usant de toute son influence auprès des Puissances qui exercent des droits capitulaires en Egypte.

4. — Il est entendu que, dans le cas où il serait impossible de faire exécuter les arrangements faisant l'objet du paragraphe 2, le Gouvernement Egyptien conserve intacts tous les droits qu'il possède en ce moment relativement au régime capitulaire, y compris les Tribunaux Mixtes.

5. — Il est entendu que le paragraphe 2 (a) implique, non seulement que l'assentiment des Puissances Capitulaires ne sera plus nécessaire pour l'application d'une législation égyptienne quelconque à leurs nationaux, mais aussi que les attributions législatives actuelles des Tribunaux Mixtes, en ce qui concerne l'application de la législation égyptienne aux étrangers, prendront fin. Il s'ensuivra que les Tribunaux Mixtes, dans leur capacité judiciaire, n'auront plus à statuer sur la validité de l'application aux étrangers d'une loi ou d'un décret égyptien qui aura été appliqué aux étrangers par le Parlement Egyptien ou par le Gouvernement Egyptien, selon le cas.

6. — Sa Majesté le Roi d'Egypte déclare par les présentes qu'aucune législation égyptienne rendue applicable aux étrangers ne sera incompatible avec les principes générale-

ment adoptés en matière de législation moderne ou ne fera spécialement en matière de législation d'un caractère fiscal de discrimination contre les étrangers, y compris les sociétés étrangères.

7. — Etant donné le fait que la pratique, dans la plupart des pays, est d'appliquer aux étrangers la loi de leur nationalité en matière de statut personnel, on examinera s'il est désirable d'excepter du transfert de cette juridiction, du moins dans les débuts, les affaires de statut personnel affectant les nationaux de celles des Puissances Capitulaires qui veulent que leurs Autorités Consulaires continuent à exercer une telle juridiction.

8. — Le régime transitoire pour les Tribunaux Mixtes et le transfert de ces tribunaux de la juridiction exercée actuellement par les Tribunaux Consulaires (qui seront naturellement soumis aux dispositions de la convention spéciale. visée à l'article 9) nécessiteront la révision des lois existantes ayant trait à l'organisation et à la juridiction des Tribunaux Mixtes, y compris la préparation et la promulgation d'un nouveau Code d'Instruction Criminelle. Il est entendu que cette révision comportera, entre autres :

(i) la définition du mot « étrangers » aux fins de la future juridiction des Tribunaux Mixtes ;

(ii) l'augmentation du personnel des Tribunaux et du Parquet Mixtes, qui sera rendue nécessaire par l'extension projetée de leur juridiction ;

(iii) la procédure à suivre dans les cas de grâce et de commutation de peines par rapport aux étrangers, comme aussi en ce qui concerne l'exécution de la peine capitale à l'égard des étrangers.

Nous avons cité in extenso l'article 13, car il trace la procédure à suivre, la liste des problèmes à résoudre, en somme toutes les questions à trancher par la Conférence qui devait se réunir quelques mois plus tard à Montreux et dont les travaux ne devaient être, à peu de chose près, que l'aboutissement des stipulations de l'article précité.

Avant de passer à l'étude des accords de Montreux, il n'est pas inutile de souligner une difficulté qui ne présente plus, heureusement d'ailleurs, qu'un intérêt théorique, les

Puissances ayant toutes accepté en ce qui les concerne la suppression des privilèges capitulaires. Quelle est la valeur, au point de vue du droit international pur, des articles 12 et 13 du traité de Londres ? Bien que ne s'agissant pas de suppression unilatérale des Capitulations, on pourrait se demander en vertu de quel titre l'Angleterre a le droit d'obliger des Nations, qui n'ont certainement pas les mêmes intérêts qu'elle en Egypte, à renoncer à leurs privilèges séculaires ou même les forcer à prendre une attitude déterminée, d'autant plus que les intérêts privés anglais en Egypte ne sont pas aussi importants que ceux de la France et de la Belgique, pour ne citer que ces deux pays. Mieux encore, les intérêts privés anglais demeuraient sauvegardés, malgré la suppression des Capitulations, grâce au traité d'alliance et d'amitié qui venait d'être signé entre les deux pays, alors qu'on demandait aux autres Etats de renoncer à leurs privilèges sans traités préalables.

Faut-il accorder à ces clauses la valeur d'une *res inter alios acta* ? ou bien, comme le soutient Monsieur Ezekiel Gordon, faut-il dire que l'article 13 du traité anglo-égyptien a « la même valeur que les délibérations que peut « prendre l'Assemblée de la Société des Nations en vertu « de l'article 19 du Pacte » ? (1). En d'autres termes l'éminent juriste donne au traité Anglo-Egyptien le caractère de législation internationale.

Malgré la réelle valeur de l'argumentation présentée par M. Gordon, nous pensons plutôt avec Monsieur Aziz Fahmi que, « dans l'article 13 (il n'y a qu') un vœu émis au seul « nom du Gouvernement britannique et que, en l'exprimant, « la Grande-Bretagne a voulu prendre une initiative dont « elle garderait l'entier bénéfice, comme la seule Puissance « ayant pris soin des intérêts égyptiens » (2). Pour montrer le bien-fondé de notre point de vue, nous renverrons au paragraphe 3 de l'annexe de l'article 13 où il est dit notamment que l'Angleterre usera « de toute son influence auprès des Puissances capitulaires ». La seule conclusion à tirer

(1) Ezekiel Gordon : *Le Traité Anglo-Egyptien du 26 Août 1936 et le Statut International Nouveau de l'Egypte*. Revue de Droit International et de Législation comparée, 1937, N° 2.

(2) Aziz Fahmi : thèse, Paris 1938, *op. cit.*

de cette phrase, c'est que l'Angleterre ne pouvait pas « exproprier » les Puissances Capitulaires de leurs privilèges de par sa seule volonté. Elle ne pouvait accorder à l'Égypte que « *toute son influence* » et son crédit auprès des Etats Capitulaires, influence qui d'ailleurs a suffi pour faire donner à Montreux satisfaction aux revendications égyptiennes.

Mais, il y a mieux. Si l'article 13 avait eu le caractère de législation internationale obligeant les Puissances, ces dernières à Montreux se seraient trouvées dans l'obligation d'acquiescer purement et simplement aux dispositions de cet article. Or les Etats Capitulaires non seulement conservaient la liberté de refuser leur adhésion, mais, même après la signature des actes de la Conférence de Montreux par les représentants des Puissances, l'article 15 paragraphe 3 de la Convention spécifie clairement que « La présente Convention entrera en vigueur le 15 Octobre 1937.... *Elle n'entrera néanmoins en vigueur à l'égard des autres signataires qu'à la date du dépôt de leurs instruments de ratification respectifs* ».

Forte de son droit et de l'appui moral de l'Angleterre, l'Égypte, par lettre circulaire du 16 Janvier 1937 et lettre-programme du 3 Février 1937, invita les Puissances Capitulaires à une Conférence en vue de l'abolition des Capitulations.

Inaugurée le 12 Avril 1937 à Montreux, la Conférence terminait ses travaux le 8 Mai de la même année.

L'Égypte, les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique, la Grande-Bretagne, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, la Norvège, la Hollande, le Portugal et la Suède y prirent part.

II. — La Conférence de Montreux

(12 Avril — 8 Mai 1937)

La Conférence de Montreux n'étant qu'un épisode du drame capitulaire, nous estimons inutile d'analyser ses travaux à fond. Un pareil travail demanderait des volumes. D'ailleurs, les textes des Accords, signés le 8 Mai 1937, sont d'une clarté telle qu'ils se dispensent de commentaires ;

somme toute l'Egypte fait table rase de tout le passé. Après le traité de Londres, les égyptiens sentent pour la première fois qu'ils traitent en égaux avec les Puissances : ce ne sont plus des approbations de lois que l'Egypte demande avec timidité, c'est l'abolition de tout privilège étranger qu'elle exige. Dans le discours d'ouverture de la Conférence, Nahas Pacha, avec sa franchise habituelle, aborda de face le problème des Capitulations. « Il nous suffit, dit-il, pour démon-
« trer la justice de notre cause, de rappeler que tous les
« Etats tendent à établir l'égalité de traitement pour leur
« ressortissants par rapport aux étrangers, alors que l'Egypte
« ne veut que rétablir l'égalité de ses nationaux par rapport
« aux étrangers résidant sur son territoire », et le président de la délégation égyptienne poursuivit, en demandant l'abolition des Capitulations à tous les points de vue « tout en déclarant que l'Egypte accepterait le maintien des Tribunaux Mixtes transformés, pendant une période raisonnable ».

La Conférence fut ouverte le 12 avril à Montreux, comme prévu, toutes les Puissances intéressées avaient répondu à l'appel de l'Egypte. Les négociations débutaient donc sous de bons augures. La délégation égyptienne déposa sur le bureau de la Conférence un projet de convention pour l'abolition des Capitulations et un projet de Règlement d'Organisation Judiciaire se rapportant à l'organisation et au fonctionnement des Tribunaux Mixtes durant la période transitoire. En conséquence deux Commissions furent formées : la « Commission Générale » devant examiner le projet de Convention, et la « Commission du Règlement » devant s'occuper du projet du Règlement d'Organisation Judiciaire. Un Comité de rédaction et de coordination devait donner aux textes étudiés par les deux Commissions leur forme définitive.

Le 8 Mai 1937, la Conférence tenait sa séance de clôture, au cours de laquelle furent signés l'ensemble des actes abolissant pour toujours les Capitulations en Egypte et comprenant :

1°) L' « Acte final » de la Conférence.

2°) La Convention concernant l'abolition des Capitulations en Egypte.

3°) Le « Règlement d'organisation Judiciaire » nouveau, applicable aux Tribunaux Mixtes durant la période transitoire.

4°) Le Protocole.

5°) La « Déclaration du Gouvernement Royal Egyptien ».

6°) Les « Lettres » échangées.

7°) Le Rapport du Comité de Rédaction et de Coordination.

Nous nous bornerons à l'étude des clauses intéressantes de la Convention et du Nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire, le restant des actes de Montreux ne faisant qu'interpréter ou développer les deux premiers documents.

1) LA CONVENTION

a) Abolition des Capitulations

Article 1^{er}. — « Les Hautes Parties contractantes déclarent accepter, chacune en ce qui la concerne, l'abolition complète des Capitulations en Egypte à tous les points de vue ».

Ce texte, sans contredit, le plus important de la Convention, consacre l'abolition pure et simple des Capitulations. Monsieur Maurice Pernot est allé même jusqu'à dire : « En somme, le projet de Convention Générale tenait tout entier dans l'article premier... Mais le rédacteur égyptien, craignant que cette franchise toute nue et cette brièveté trop claire n'effarouchassent certains esprits, avait ajouté onze autres articles, qui donnaient à son papier une tournure plus ample et plus sérieuse » (1).

La lecture de cet article inquiéta les différentes délégations qui s'attendaient à un régime de substitution plutôt qu'à une abolition complète du régime Capitulaire. Trois solutions furent suggérées à la délégation égyptienne.

La première thèse, soutenue par Monsieur Messina (Italie), considère comme acquis le problème de la suppression

(1) Maurice Pernot : *La Conférence de Montreux*, (Affaires Étrangères, Mai 1937 — page 271).

des Capitulations, mais relève que « le fait même que la « Délégation Egyptienne propose toute une série d'articles « pour remplacer ce régime par un nouveau, implique la « constatation qu'il ne s'agit pas de supprimer purement « et simplement le régime actuel, mais bien de lui en substituer un autre » (1). L'éminent juriste propose alors de donner au texte la forme suivante : « Les Hautes Parties « contractantes consentent, chacune en ce qui la concerne, « à ce que les Capitulations en Egypte soient abolies et à « ce que la condition des étrangers soit régie par les règles « du droit international et conformément aux dispositions « suivantes ».

Cette critique n'arriva pas à convaincre la délégation égyptienne. Makram Ebeid Pacha fit remarquer, avec sa finesse habituelle, que l'abolition des Capitulations constituait une réalité permanente, alors que les textes suivants concernaient simplement la période transitoire. « Faire allusion « aux dispositions suivantes » dans l'article premier « laisserait supposer qu'il y a également, au même titre « de permanence, d'autres dispositions que l'abolition des « Capitulations ». (2).

La seconde thèse, formulée par M. de Tesson (France) tendait à ce qu'on « établisse la liste des accords qu'elle « (l'Egypte) veut supprimer. Une telle procédure serait pour « les Délégations un moyen de se rendre compte des conséquences de chacune des décisions qu'elles pourraient prendre » (3). Cette suggestion fut écartée par la Délégation égyptienne, qui rappela à ce sujet le traité de Lausanne dans lequel la suppression des Capitulations de Turquie avait été admise purement et simplement. D'autre part, l'énumération des Actes à abolir risquait d'être incomplète, vu l'abondance de la matière, ce qui aurait constitué un réel danger pour l'Egypte.

Enfin, M. Wathelet (Belgique) conseillait d'aborder le problème de l'abolition des Capitulations au point de vue

(1) Voir Aziz Fahmi ; *op. cit.* p. 92, (thèse, Paris 1938).

(2) Rapporté par Aziz Fahmi, *op. cit.* p. 94.

(3) Voir les accords de Montreux, pour la suppression des Capitulations et des Tribunaux Mixtes en Egypte (supplément de la « Gazette » et du Journal des Tribunaux « Mixtes d'Egypte » page 8 — Alexandrie 1937.

législatif, au point de vue judiciaire et au point de vue statut légal des étrangers. En réalité, seul, le troisième point intéressait le délégué belge, car les deux premiers avaient été prévus par la délégation égyptienne. Cette dernière fit donc remarquer qu'il ne s'agissait plus là de privilèges, mais d'une question de droit international.

Avec une courtoisie qu'il nous est agréable de souligner, les délégations étrangères admirent le point de vue égyptien. Renvoyé au Comité de Rédaction et de Coordination, l'article I fut adopté en seconde lecture.

b) Législation

Grâce à l'abolition des privilèges capitulaires consacrée par l'article I de la Convention, le gouvernement du Caire recouvrait sa pleine souveraineté vis à vis des étrangers résidant en Egypte, malgré la restriction apparente apportée à cette souveraineté, au point de vue législatif, par les alinéas 2 et 3 de l'article 2.

Aucune limitation ne figurait pourtant dans le texte de l'avant-projet présenté par la délégation égyptienne et qui était conçu comme suit : « Sous réserve des principes du droit international, les étrangers seront soumis à la législation égyptienne en matière pénale, civile, commerciale, administrative, fiscale ou autres ». Aux termes des alinéas 2 et 3 : « Il est entendu que la législation à laquelle les étrangers seront soumis ne sera pas incompatible avec les principes généralement adoptés dans les législations modernes, et ne comportera pas spécialement, en matière fiscale, de discrimination au détriment des étrangers ou au détriment des sociétés constituées conformément à la loi égyptienne dans lesquelles les étrangers ont des intérêts sérieux.

« La disposition qui précède, en tant qu'elle ne constitue pas une règle reconnue de droit international, ne sera applicable que durant la période transitoire » n'a été ajoutée que pour calmer toute appréhension de la part des colonies étrangères. L'Egypte s'est donc engagée formellement à appliquer, en toute matière, mais surtout au point de

vue fiscal, le principe de non-discrimination entre nationaux et étrangers. Chose paradoxale, cette garantie couvre aussi les sociétés égyptiennes dans lesquelles les étrangers *ont des intérêts sérieux*. Bien entendu la non-discrimination doit être non seulement une non-discrimination de droit, mais aussi une non-discrimination de fait. Nul d'ailleurs ne pourra nous accuser de partialité si nous disons que l'Égypte a toujours respecté ses engagements conformément à la lettre et surtout à l'esprit. D'ailleurs, comme le fait remarquer Monsieur de La Pradelle, dans un exposé magistral à la Société de Législation comparée, la présence d'une clause attributive de juridiction à la Cour Permanente de Justice Internationale (1) porte ici toutes les garanties désirables ; et l'éminent professeur de conclure : « C'est une garantie très forte, d'autant plus forte que, si l'on veut bien se reporter à la jurisprudence de cette Cour, notamment à son arrêt dans l'affaire de Dantzig, on voit que, lorsqu'il s'agit pour elle de se déterminer dans la question du traitement égal soit de l'étranger, soit du minoritaire, avec le national, elle ne s'attache pas à l'extérieur des termes, mais va jusqu'au fond pour regarder si, même sous l'apparence verbale d'une égalité juridique, il n'y a pas, dans la réalité des circonstances, inégalité de fait » (2).

Mais il y a mieux, l'engagement de non-discrimination, aux termes mêmes du parag. 3 de l'art. 2, n'était pris que pour la durée de la période transitoire et, l'Égypte voulant rassurer les esprits inquiets qui pourraient supposer qu'une politique contraire serait de nature à léser les étrangers après cette période transitoire, le Gouvernement Égyptien, dans une déclaration annexée au Protocole, a fait savoir qu' : « En ce qui concerne l'article 2, alinéa 2, de la Convention et le Protocole relatif à ce texte, le fait d'avoir limité à la durée de la période transitoire l'effet de la règle de la non-discrimination visée dans l'article 2 précité n'implique pas, de la part du Gouvernement Royal Égyptien, une politique opposée de discrimination au détriment des

(1) Voir *Convention*, art. 13.

(2) A. de la Pradelle : *Communication sur la suppression des Capitulations en Égypte*, — Société de Législation Comparée (séance du 30 mars 1938).

« étrangers. Le Gouvernement Royal Egyptien est d'ailleurs
« disposé à conclure des traités d'établissement et d'amitié
« avec les diverses Puissances ».

La règle de la non-discrimination étant définie, il reste très important de souligner que, les Tribunaux Mixtes ayant perdu tout contrôle sur les attributions législatives du Gouvernement égyptien (art. 43 R. O. J. nouveau) d'une part, d'autre part un particulier n'étant pas admis à assigner un Etat devant la Juridiction Internationale, c'est donc aux gouvernements intéressés à s'occuper de la défense des intérêts de leurs sujets lésés par la législation égyptienne future.

Faut-il voir, pour terminer, dans ces limitations une restriction réelle à la souveraineté législative du Gouvernement égyptien ? Nous ne le pensons pas et, pour appuyer notre opinion, nous citerons la déclaration qu'a faite Nahas Pacha à la presse égyptienne le jour de la signature des Actes de Montreux :

« ...De cette façon, l'Egypte a parfait sa souveraineté
« législative intégralement, et l'engagement pris par elle, sui-
« vant lequel la législation égyptienne applicable aux étran-
« gers ne sera pas incompatible avec les principes adoptés
« généralement dans les législations modernes et ne com-
« portera pas, spécialement en matière fiscale, de discrimi-
« nation au détriment des étrangers, engagement dont la
« durée ne s'étendra que durant la période transitoire, ne
« porte en aucune façon atteinte à cette souveraineté, car il
« représente exactement ce que l'Egypte compte faire de
« son propre gré en matière législative et ne diffère pas, en
« réalité, des principes du droit international ».

c) Autres stipulations

Les Capitulations supprimées et les garanties au point de vue législatif accordées aux Puissances, il restait à déterminer la durée de la période transitoire prévue pendant laquelle les tribunaux mixtes devaient continuer à fonctionner. Après de longues et pénibles discussions, qui faillirent compromettre le sort des négociations, cette période fut fixée à 12 ans, et ce à partir du 15 octobre 1937. Les tribu-

naux de la Réforme cesseront donc d'exister le 14 Octobre 1949 (V. conv. art. 3).

Entre temps et à partir du 15 octobre 1937 la compétence des tribunaux mixtes fut étendue au détriment des juridictions consulaires, qui ne devront connaître aucune action civile, commerciale, pénale ou de statut personnel. Pour cette dernière matière, l'article 9 laisse cependant aux Puissances la faculté de conserver leurs tribunaux consulaires, jusqu'au 14 Octobre 1949, à la condition d'une déclaration expresse. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

En conclusion de l'étude des textes importants de la Convention, soulignons une difficulté qui s'est présentée au sujet de l'interprétation à donner au parag. 3 de l'article 15, aux termes duquel « La présente Convention entrera en vigueur le 15 Octobre 1937 si trois instruments de ratification ont été déposés. Elle n'entrera néanmoins en vigueur à l'égard des autres signataires qu'à la date du dépôt de leurs instruments de ratification respectifs ».

Pour Monsieur Fernand Braun cette disposition s'explique du fait que les signataires de l'accord de Montreux n'ont pas voulu que les retards inhérents aux procédures de ratification dans des Etats signataires puissent empêcher l'entrée en vigueur d'un traité qui modifiait le régime législatif et judiciaire de l'Egypte (1).

Quoi qu'il en soit, toutes les conditions requises étant remplies, tant la Convention que le R. O. J. nouveau furent ratifiés et englobés dans le droit interne égyptien. Le 15 Octobre 1937 comme prévu, le nouveau régime fut appliqué en Egypte. Une question délicate ne devait pas tarder à se poser : Quelle était la situation juridique des ressortissants des Puissances n'ayant pas encore ratifié les accords de Montreux ? Demeuraient-ils régis par la régime Capitulaire ? La thèse affirmative fut soutenue par un Français (la France n'avait pas encore ratifié les accords de Montreux) (2) arrêté pour trafic de stupéfiants et déféré à la Juridiction Mixte. Le juge d'instruction rejeta l'exception d'incom-

(1) Fernand Braun : *La Convention de Montreux et ses difficultés d'application*, (Paris 1938).

(2) Ces accords, ratifiés par la Chambre des Députés française, ne le sont pas encore par le Sénat.

pétence soulevée par l'inculpé et basée sur le par. 3 de l'art. 15 précité, et son ordonnance fut confirmée par la Chambre du Conseil du Tribunal Mixte d'Alexandrie, pour le motif que « la réserve contenue dans l'art. 15 par. 3 de « la Convention de Montreux ne se retrouvait, ni à l'art. « 25 du nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire, ni « dans le décret-loi du 11 Octobre 1937 étendant la com- « pétence des Tribunaux Mixtes, ni dans le décret du 29 Sep- « tembre 1937 promulguant la Convention de Montreux » (1).

Entre temps, un marin Portugais inculpé de trafic de stupéfiants fut déféré au Tribunal Mixte de Mansourah. La même exception d'incompétence fut soulevée, mais le tribunal rejeta le déclinatoire. Le cas devenait d'autant plus intéressant, au point de vue juridique, que le Portugal avait supprimé son tribunal consulaire avant la ratification de la Convention de Montreux.

Le tribunal de Mansourah base sa décision sur le fait que, en ce qui concerne l'article 15 par. 3 de la Convention de Montreux, il s'agit d'une stipulation d'une convention internationale ; partant, seule la République Portugaise, sujet de droit international, pouvait s'en prévaloir devant les tribunaux internationaux, un particulier n'étant pas recevable à formuler devant les tribunaux internes une prétention basée sur un traité international. D'autre part, le Règlement d'Organisation Judiciaire doit être appliqué par les tribunaux et exécuté comme loi de l'Etat Egyptien. En ce qui concerne la Convention elle-même entrée dans le droit interne égyptien, le Tribunal ne saurait, aux termes de l'article 43 du R. O. J., statuer sur la validité de son application aux étrangers, cette disposition étant applicable aux traités, qui, en raison de leur nature, ont dû être transformés en texte de droit interne.

Cette sentence fut déférée à la Cour de Cassation Mixte, qui rejeta le pourvoi par un arrêt motivé d'une façon magistrale (2).

Les tribunaux mixtes se sont donc considérés compé-

(1) Journal des Tribunaux Mixtes N° 2309 des 22-23 Décembre 1937, (Rapporté par Fernand Braun).

(2) Voir l'analyse du jugement et de l'arrêt, par Fernand Braun, *op. cit.*, Paris 1938.

tents à l'égard des Puissances n'ayant pas ratifié les Accords de Montreux au 15 Octobre 1938, étant donné surtout que l'article 15 ne pouvait jouer que sur le plan international et que les Etats intéressés ne se sont pas prévalus de ce texte au profit de leurs nationaux.

En résumé, la Convention consacre l'abolition des Capitulations (art. 1), la législation égyptienne devient applicable aux étrangers, mais aucune discrimination ne sera faite entre égyptiens et étrangers durant « la période transitoire » (art. 2). La Cour d'Appel et les Tribunaux Mixtes existants sont maintenus jusqu'au 14 Octobre 1949 et régis, à partir du 15 Octobre 1937, par le Nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire (art. 3). Les magistrats et tout le personnel des Tribunaux Mixtes et du Parquet Mixte sont maintenus en fonctions (art. 4). Les mêmes règles seront applicables pour les Tribunaux Nationaux Egyptiens et pour les Tribunaux Mixtes en matière d'actions accessoires (art. 5). Les Tribunaux Nationaux Egyptiens deviennent compétents pour connaître des poursuites contre les auteurs et complices, quelle que soit leur nationalité, des crimes et délits visés à l'article 45 du nouveau R. O. J. (art. 6). Les Tribunaux Nationaux demeureront saisis en cas de changement de nationalité d'une partie en cours d'instance (art. 7). A partir du 15 Octobre 1937 aucune action ne sera reçue devant les Tribunaux Consulaires (art. 8). Les Puissances ont cependant la faculté de maintenir leurs Tribunaux Consulaires durant la période transitoire, à l'effet d'exercer la juridiction en matière de statut personnel dans les cas où la loi applicable est leur loi nationale (art. 9). La loi applicable, en matière de statut personnel, déterminera la juridiction compétente (art. 10). La condition des Consuls étrangers sera régie par le droit des gens (art. II). Les Puissances devront conserver durant la période transitoire les documents judiciaires de leurs Tribunaux Consulaires, afin que les Juridictions Egyptiennes puissent en prendre connaissance toutes les fois qu'elles le jugeront nécessaire (art. 12). Tout différend au sujet des dits accords sera, en cas de non règlement par les voies diplomatiques, soumis à la Cour Permanente de Justice Internationale, à moins qu'il y

ait, entre la Puissance qui se croit lésée et l'Égypte, un traité d'arbitrage prévoyant un autre Tribunal (art. 13). La Convention entrera en vigueur le 15 Octobre 1937 si trois instruments de ratification ont été déposés (art. 15).

2) LE RÈGLEMENT D'ORGANISATION JUDICIAIRE

Conçu dans l'esprit de permettre « aux étrangers de passer insensiblement d'un régime d'exception à un statut ne leur assurant plus que l'égalité de traitement avec les nationaux », le nouveau Règlement d'Organisation Judiciaire pose les principes de l'organisation des Tribunaux Mixtes et de leur compétence durant la période transitoire.

Toute panique aurait entraîné fatalement l'exode des capitaux étrangers. Il fallait donc rassurer les ressortissants des Puissances Capitulaires et les habituer à être jugés par des magistrats Égyptiens, leur prouvant ainsi que la suppression des privilèges séculaires n'était pas faite dans un esprit de malveillance à leur égard. C'est pourquoi le Gouvernement Égyptien propose lui-même le maintien temporaire des juridictions de la Réforme, avec les modifications que nous allons exposer.

A. — Organisation et composition des Tribunaux Mixtes et du Parquet Mixte

a) Tribunaux

La Cour d'Appel Mixte et les trois Tribunaux Mixtes de première instance, du Caire, d'Alexandrie et de Mansourah sont maintenus.

La Cour d'Appel.

La Cour d'Appel conserve la même proportion qu'autrefois quant au nombre des conseillers étrangers et égyptiens. Elle compte 18 conseillers dont 11 étrangers, avec possibilité au Gouvernement égyptien de nommer en sus de ce nombre deux conseillers dont un étranger. Ce chiffre permettrait de constituer 4 chambres de 5 conseillers.

Le président de la Cour d'Appel demeure de nationalité

étrangère, mais le Vice-Président sera de nationalité égyptienne (V. art. 4 al. 2. R. O. J.).

Dans l'avant-projet Egyptien, aucune distinction ne devait être faite, quant à la nationalité des magistrats, tant pour la présidence de la Cour que pour celle des tribunaux. Cependant, dans un esprit de conciliation et sur la proposition de la délégation du Royaume-Uni, la délégation Egyptienne accepta que la présidence de la Cour soit confiée à un magistrat étranger, à la condition expresse que la vice-présidence soit confiée à un magistrat égyptien.

Les étrangers conservent donc, en ce qui concerne l'Appel, les mêmes garanties qu'ils possédaient sous le régime ancien, d'autant plus que, contrairement à ce qui a été décidé pour les tribunaux de première instance, la cour gardera sa composition actuelle jusqu'à la fin de la période transitoire.

Les arrêts de la Cour d'Appel seront toujours rendus par cinq conseillers, toutefois, l'article 5 prévoit le cas de la composition, en vertu d'une loi, de chambres à trois conseillers afin de statuer sur les affaires qui, en premier ressort, sont de la compétence d'un juge unique, en matière de référés par exemple.

Tribunaux de première instance.

Les Tribunaux de première instance ont subi d'importantes modifications du fait du principe de non-discrimination de la nationalité des magistrats pour la Présidence et la composition des Chambres et des Tribunaux et de celui du remplacement des magistrats étrangers par des Egyptiens au fur et à mesure des vacances. La seconde règle comporte une seule restriction : le nombre des juges étrangers devant les Tribunaux de première instance ne pourra être inférieur au tiers du nombre des magistrats devant ces Tribunaux (art. 3, R. O. J.).

Aujourd'hui le Tribunal Mixte de Mansourah compte déjà, sur 9 magistrats, 6 Egyptiens. La proportion des magistrats étrangers y a donc atteint son minimum.

Les jugements des tribunaux de première instance,

tant en matière civile et commerciale que pénale, sont rendus par 3 juges (art. 5 al. 3 R. O. J.). Les anciennes Chambres avec deux assesseurs ayant voix délibérative sont supprimées ; la possibilité de les rétablir, en donnant aux assesseurs simple voix consultative est d'ailleurs maintenue par l'art. 5, al. 4 R.O.J.

En matière de référés, de justice sommaire et de simple police, les jugements sont rendus par un juge unique (art. 5 al. 5) ; autrefois ce juge était nécessairement étranger ; aujourd'hui il peut être égyptien, vu le principe de la non distinction de la nationalité des magistrats énoncé dans l'art. 4. al. 1.

Cour d'assises.

La Cour d'assises est composée de cinq magistrats, dont 3 conseillers à la Cour d'Appel (art. 5, al. 2, R. O. J.). L'appel n'existe pas en matière criminelle, ni, fait étonnant, en matière correctionnelle ; seul le pourvoi de Cassation est possible.

Notons ici que l'appel correctionnel existe par devant les tribunaux nationaux, et que son absence devant les tribunaux mixtes, non seulement porte grave atteinte au principe du double degré de juridiction, mais encore à celui de la non-discrimination entre Egyptiens et étrangers.

Ainsi deux complices, dont l'un serait national et l'autre étranger, seraient jugés suivant deux procédures différentes et inégales.

Hâtons-nous d'ajouter que, devant la réaction des avocats du Barreau Mixte et de la presse alertée par leurs soins, le Gouvernement Egyptien a chargé une commission d'étudier cette épineuse et importante question.

b) Le Parquet

Composition.

Le Parquet près les Tribunaux Mixtes est toujours dirigé par un Procureur Général de nationalité étrangère (V. art. 16).

En outre, le Procureur Général est assisté d'un premier

Avocat Général, de nationalité égyptienne, qui, en cas d'absence ou d'empêchement, remplace le Procureur Général en matière civile et au point de vue administratif, et d'un deuxième Avocat Général étranger, qui le remplace en matière pénale (V. Art. 17). La compétence pénale du deuxième Avocat Général étranger s'explique par le fait que les Tribunaux Mixtes auront à juger surtout des étrangers en matière pénale.

Le Procureur Général a, en outre, sous sa direction, des Substituts en nombre suffisant, tous de nationalité égyptienne. Ces derniers relèvent exclusivement de leurs chefs hiérarchiques et, en dernier lieu, du Ministre de la Justice.

Attributions.

L'article 19 du Nouveau R. O. J. met fin à la pratique suivant laquelle le Ministère Public devait siéger à toutes les audiences. Désormais le Parquet ne fait plus partie intégrante du Tribunal et n'intervient obligatoirement, en matière civile ou commerciale, que dans les affaires ayant trait au statut personnel où à la nationalité.

En matière pénale cependant, la conférence de Montreux augmente considérablement le rôle du Parquet Mixte, en lui confiant la sauvegarde des garanties qu'elle accorde aux étrangers. S'il est vrai que les consulats n'ont plus à intervenir, il ne reste pas moins vrai que la police locale ne peut agir en ce qui concerne les étrangers que sous l'autorité du Parquet Mixte dirigé par le Procureur Général de nationalité étrangère.

Ainsi « les arrestations d'étrangers et les perquisitions
« au domicile d'étrangers, sauf dans les cas de flagrant
« délit ou de demande de secours venant de l'intérieur du
« domicile, seront effectuées par les soins ou en présence
« d'un membre du Parquet Mixte ou d'un officier de la
« police judiciaire auquel ces fonctions auront été déléguées
« par le parquet Mixte ». (art. 47). Tout arbitraire possible de la part des autorités égyptiennes est donc écarté.

L'arrestation effectuée, la détention de tout étranger est immédiatement signalée au Parquet, qui doit, dans les quatre jours, ordonner la mise en liberté du détenu ou le déférer au juge d'instruction. D'ailleurs l'individu en état de déten-

tion préventive a le droit d'aviser de sa détention son Consul et son avocat par l'intermédiaire du Parquet et ces derniers peuvent lui rendre visite dans la prison (v. art. 49). L'instruction elle-même n'est ouverte que si le Parquet estime qu'il y a lieu de poursuivre.

« En matière criminelle, si le Parquet estime qu'il y a lieu de poursuivre, il doit saisir de l'affaire le juge d'instruction.

« En matière correctionnelle, le Parquet saisit également le juge d'instruction, à moins qu'il n'estime que les éléments recueillis dans une information sommaire sont suffisants pour poursuivre l'instruction de l'affaire à l'audience. Dans ce cas, si l'inculpé a été entendu ou si son absence ou l'impossibilité de trouver son domicile a été dûment constatée, le Parquet peut le citer directement devant le Tribunal.

« Le tribunal peut toutefois, soit à la demande de l'inculpé ou du Parquet, soit d'office, prononcer l'annulation de la citation et ordonner le renvoi de l'affaire devant le juge d'instruction ». (art. 48. R. O. J.).

Le Procureur Général donne son avis, mais à titre consultatif simplement, « lorsqu'il y a lieu d'appliquer, à l'égard d'un étranger, les dispositions du Code Pénal et du Code d'Instruction Criminelle concernant la remise totale ou partielle ou la commutation d'une peine ainsi que l'exécution de la peine capitale » (Art. 21).

La garantie du Parquet Mixte profite donc au délinquant étranger depuis son arrestation jusqu'à sa condamnation. Mieux encore elle continue à le suivre jusque dans l'établissement où il purge sa peine, car l'article 22 du nouveau R. O. J. assigne au Procureur Général la surveillance des prisons et des établissements pénitenciers dans lesquels les étrangers sont détenus.

B. — Compétence des Tribunaux Mixtes

a) Compétence *ratione personae*

La compétence *ratione personae* des Tribunaux Mixtes est définie par l'article 25 du Nouveau R. O. J. aux termes duquel :

« Aux fins de la compétence des Tribunaux Mixtes, le mot « étrangers » comprend les ressortissants des Hautes Parties contractantes à la Convention de Montreux concernant l'abolition des Capitulations en Egypte, ainsi que les ressortissants de tout autre Etat qui pourrait être visé par décret (1).

« Aucun ressortissant égyptien ne pourra se prévaloir de la protection d'une Puissance étrangère.

« Les ressortissants de la Syrie et du Liban ainsi que ceux de la Palestine et de la Transjordanie seront justiciables de la Juridiction Nationale tant en matière civile qu'en matière pénale.

« Les ressortissants étrangers (citoyens, sujets et protégés) appartenant à des religions, confessions ou rites pour lesquels il existe des Tribunaux Egyptiens de statut personnel continueront, dans les mêmes conditions que dans le passé, à être jugés, en cette matière, par les dits tribunaux.

« Les ressortissants susvisés auront en outre la faculté d'opter, en matière civile et commerciale, entre la Juridiction Mixte et la Juridiction Nationale. Lorsqu'un desdits ressortissants sera cité dans l'une de ces matières, devant un Tribunal national dans une affaire à propos de laquelle il n'aura pas préalablement accepté la compétence de la Juridiction Nationale, il devra, s'il désire décliner la compétence du tribunal saisi, le faire par lettre recommandée ou exploit d'huissier, ou au plus tard à la première audience, faute de quoi le Tribunal sera compétent ».

Cet article, d'une importance exceptionnelle, a pour origine l'article 21 de l'Avant-Projet égyptien qui restreignait singulièrement la compétence des Tribunaux Mixtes, celle-ci ne devant s'étendre qu'aux citoyens des Etats prévus ou à prévoir, à l'exclusion des sujets et protégés.

Après de longs débats, qui faillirent compromettre le succès de la conférence, l'accord réussit à se faire. La délégation

(1) Au paragraphe 1 de sa déclaration annexée aux Actes de Montreux, le Gouvernement Egyptien a décidé d'étendre par décret la compétence des Tribunaux Mixtes aux ressortissants des huit Etats suivants : Allemagne, Autriche, Hongrie, Pologne, Roumanie, Suisse, Tchécoslovaquie et Yougoslavie.

gation française subordonnait sa renonciation aux Capitulations à l'octroi, aux sujets et protégés, des mêmes garanties que les Actes de Montreux devaient accorder aux citoyens. Le point de vue français était partagé par les délégués du Royaume-Uni et ceux des Pays-Bas. Par contre, la délégation Italienne s'était ralliée au point de vue égyptien, ce qui fit dire à M. Maurice Pernot : « Cette restriction ne gênait point l'Italie, qui a admis d'emblée, au rang de citoyens, les indigènes de Lybie et même ceux d'Ethiopie, quoique franchement soumis. Par contre, elle nous mettait (La France) dans un grand embarras ».

De l'analyse de l'art. 25, il résulte que :

1) Aux fins de la compétence Mixte, le mot étranger s'applique aux citoyens, sujets et protégés des douze Puissances capitulaires, ainsi qu'à ceux des huit Etats mentionnés au paragraphe 1 de la Déclaration du Gouvernement Egyptien, annexée aux Actes de Montreux.

2) Aucun Egyptien ne pourra se prévaloir de la protection d'une Puissance étrangère pour se soustraire à la compétence des Tribunaux Nationaux.

3) Les ressortissants de la Syrie et du Liban ainsi que ceux de la Palestine et de la Transjordanie seront justiciables des Tribunaux Nationaux.

4) Comme par le passé, les ressortissants étrangers (citoyens sujets et protégés) appartenant à des religions, confessions ou rites pour lesquels il existe des Tribunaux Egyptiens de statut personnel continueront à être jugés, en cette matière, par les dits Tribunaux.

« En stipulant... que les Tribunaux égyptiens de statut personnel continueront à fonctionner dans les mêmes conditions que par le passé, il a été entendu que ces expressions n'impliquent pas une immobilisation de l'Organisation Judiciaire en matière de statut personnel et que lesdits Tribunaux statueront, non pas par la Délégation consulaire, mais en vertu d'un pouvoir propre ». (Rapport Explicatif).

5) Les ressortissants des Etats admis à bénéficier de la Juridiction des Tribunaux Mixtes peuvent opter en matière

civile et commerciale entre cette juridiction et la juridiction Nationale.

L'option peut être tacite, si l'étranger défendeur cité devant la juridiction Nationale Egyptienne néglige de décliner la compétence du Tribunal saisi, par lettre recommandée ou exploit d'huissier ou, au plus tard, à la première audience. L'option peut être expresse, si elle résulte d'une clause attributive de compétence ou du fait que l'étranger a lui-même introduit la procédure devant les Tribunaux Nationaux. De toute façon, « le fait de se soumettre à la juridiction d'un tribunal de premier degré entraîne la soumission à la juridiction des tribunaux supérieurs du même ordre ». (art. 26, al. 4).

Une difficulté se présente à propos des délais impartis à l'étranger défendeur pour décliner la compétence des Tribunaux Mixtes. Aux termes de l'art. 25, par. 5, il doit décliner la compétence « au plus tard à la première audience, faute de quoi le Tribunal sera compétent », tandis qu'aux termes de l'article 26, par. 3 : « Cette soumission (de l'étranger aux tribunaux nationaux) peut résulter d'une clause attributive de compétence ou du fait : 1) ... ; 2) qu'il n'a pas décliné la compétence de ces Tribunaux *avant le prononcé d'un jugement* dans une procédure où il a comparu comme défendeur ou intervenant ». Cette contradiction entre les deux textes est inexplicable ; l'art. 25 astreint l'étranger à soulever l'exception d'incompétence « *in limine litis* », alors que l'art. 26 lui laisse tout loisir de la soulever à n'importe quelle phase de la procédure et tant qu'un jugement n'est pas intervenu.

Cette situation paradoxale n'a pas été soulignée par les nombreux auteurs qui ont traité des Accords de Montreux. Ce qui ne laisse pas d'étonner.

Quoi qu'il en soit, il semblerait, à notre avis, que le délai imparté par l'article 25, par. 5, soit seul logique. Ce serait en effet entraver le fonctionnement de la justice que de permettre à des plaideurs de mauvaise foi de se laisser actionner devant les Tribunaux Nationaux, pour essayer, par des moyens dilatoires, d'obtenir de longs renvois, causant ainsi

des frais énormes à la partie adverse, quitte à soulever l'incompétence du Tribunal à la veille du jugement.

Cette option donnée aux étrangers de se soustraire à la juridiction des Tribunaux Mixtes constitue une innovation importante, car, avant la Conférence de Montreux, la compétence des Tribunaux Mixtes, vis-à-vis des étrangers, était d'ordre public. Bien entendu la même faculté n'est pas conférée aux ressortissants Egyptiens. « L'idée même de la période de transition était d'habituer les étrangers à être jugés par des tribunaux Egyptiens, mais non pas d'habituer les Egyptiens à être jugés par des Tribunaux étrangers » (1).

La question d'option de compétence accordée aux étrangers ne manqua pas d'inquiéter certaines délégations qui firent remarquer que les clauses attributives de compétence n'étaient pas toujours libres : « celui qui a besoin de contracter pouvait subir les conditions qui lui étaient imposées, notamment lorsqu'il s'agit de contrats d'adhésion, de contrats conclus avec le Gouvernement, concernant les adjudications, fournitures, entreprises, etc... » Pour calmer ces appréhensions, le Gouvernement Egyptien ajouta aux annexes de la Convention la déclaration n° 6, aux termes de laquelle :

« Se référant à l'article 26 du Règlement d'Organisation Judiciaire, le Gouvernement Royal Egyptien n'a pas l'intention d'insérer dans les contrats du Gouvernement (y compris les contrats des administrations publiques et des municipalités) de clause attributive de compétence juridictionnelle ».

b) Compétence *ratione materiae*

La Compétence *ratione materiae* des Tribunaux Mixtes se trouve enrichie des matières qui jadis faisaient l'apanage des juridictions consulaires, sauf cependant la faculté accordée aux Puissances de maintenir leurs tribunaux consulaires jusqu'au 14 Octobre 1949 pour connaître des questions de statut personnel.

Nous exposerons d'abord la nouvelle compétence des juridictions de la Réforme en matière de statut personnel,

(1) Déclaration de la délégation égyptienne, rapportée par Assabghi Bey, *op. cit.* page 40.

nous examinerons ensuite les innovations apportées aux matières civiles et commerciales proprement dites et, pour finir, nous parlerons de l'extension de la compétence des Tribunaux Mixtes en matière pénale. . .

a) Le statut personnel.

Dans le but louable d'unifier autant que possible les juridictions du pays, la délégation Egyptienne fit part aux délégués des autres Puissances, réunis à Montreux, de son intention de confier aux Tribunaux Mixtes les contestations en matière de statut personnel. Aucun inconvénient ne devait provenir de ce fait, les Tribunaux Mixtes ayant déjà fait leurs preuves et devant appliquer pour les affaires de statut personnel la loi nationale des parties en cause conformément aux principes généraux du droit international. Dans son discours d'ouverture, prononcé à Montreux le 12 Avril 1937, Nahas Pacha fit valoir le point de vue de la thèse Egyptienne : « Quant au transfert du statut personnel aux Tribunaux mixtes, il ne présente aucun inconvénient. Outre que ces tribunaux jugeaient des contestations de statut personnel accessoirement à d'autres contestations civiles de leur compétence, ils ne seraient pas moins capables d'appliquer les lois étrangères qu'ils ne sont capables d'appliquer les lois mixtes. Un corps de règles de droit international privé suffirait pour rassurer et apaiser toutes les craintes possibles ».

Il est vraiment regrettable que l'accord ne se soit pas fait sur ce point. Quoi qu'en dise M. Maurice Pernot, cette unification s'imposait. Pour ce dernier « On a eu la sagesse d'abandonner cette réforme... Le principe, en effet, paraît tout simple ; tous les Egyptiens et tous les étrangers résidant en Egypte sont égaux devant la loi. Mais quelle loi ? Nécessairement la loi islamique, puisqu'en Egypte l'islamisme est religion d'Etat » (1). L'objection n'est pas valable, car, dans l'intention du Gouvernement Egyptien lui-même, les Tribunaux Mixtes, en matière de statut personnel, devaient appliquer la loi nationale des parties en cause et non la loi islamique. Nous avons la ferme conviction, avec

(1) Maurice PERNOT : *La Conférence de Montreux*, (Aff. Etrangères, mai 1937).

M. Aziz Fahmi, que « les Tribunaux Mixtes pouvaient offrir plus de garanties pour les étrangers que les Tribunaux consulaires aussi bien en matière de statut personnel que dans toutes les autres matières civiles » (1).

Après de longs et laborieux débats, l'accord s'est fait sur les points suivants :

a) Les Tribunaux Mixtes seront compétents, en matière de statut personnel, sauf pour les ressortissants des Puissances qui ont manifesté le désir de conserver sur ce point leurs Tribunaux consulaires (V. art. 9, Conv.). Quant aux étrangers appartenant à des religions, confessions ou rites pour lesquels il existe des Tribunaux Egyptiens de statut personnel (V. R. O. J. art. 25, al. 4), la compétence de ces derniers tribunaux ne subira aucune atteinte.

b) L'art. 28 fait rentrer dans les matières de statut personnel « les contestations et les questions relatives à l'état et à la capacité des personnes ; au droit de famille, notamment aux fiançailles, au mariage, aux droits et devoirs réciproques des époux, à la dot et au régime des biens entre époux, au divorce, à la répudiation, à la séparation, à la filiation, à la reconnaissance et au désaveu de paternité, aux relations entre ascendants et descendants, à l'obligation alimentaire entre les parents et entre les alliés, à la légitimation, à l'adoption, à la tutelle, à la curatelle, à l'interdiction, à l'émancipation ; aux donations, aux successions, aux testaments et aux autres dispositions à cause de mort ; à l'absence et à la présomption de décès ». Cette énumération est limitative, toute autre question ne saurait faire partie du statut personnel et, par conséquent, serait de la compétence des Tribunaux Mixtes. Les matières de statut personnel définies, l'art. 29 indique les lois qui leur sont applicables ; à la lecture de ce texte on remarque que la loi applicable est celle de la partie la plus intéressée. Les Tribunaux Mixtes seront compétents dans les cas où la loi applicable, aux termes de l'article 29, est une loi étrangère (V. art. 27). Mais, tout en appliquant la loi étrangère, ils n'appliqueront les règles de procédure prévues par cette loi qu'en tant qu'elles ne sont pas incompatibles avec les règles de la procédure Egyptienne

(1) Aziz Fahmi : *op. cit.*, Thèse, Paris, 1938, p. 120.

(V. art. 32). Les Tribunaux Consulaires ne seront compétents que dans le cas où la loi applicable est leur propre loi nationale. Ce principe original qui détermine la compétence en matière de statut personnel en se basant sur la loi applicable et non sur la nationalité a trouvé son expression dans la Convention (art. 10, al. 1). En fait, cependant, la compétence est toujours déterminée par la nationalité des parties en cause, car comme nous venons de le signaler à la lecture de l'article 29 on s'aperçoit que généralement la loi applicable est celle de la partie la plus intéressée.

Bien entendu, comme le fait remarquer M. Wathelet (1) « un tribunal consulaire serait naturellement libre de décider en quoi consiste la loi (nationale) applicable, et, dans l'application de la loi, de tenir compte des engagements internationaux qui lieraient son propre pays ». (Commission générale P. V. 8, p. 4 et Rapport du Comité de rédaction).

Nous avons supposé jusqu'ici que les parties en cause avaient une nationalité connue ; dans le cas contraire, ou si une personne a simultanément, au regard de plusieurs Etats étrangers, la nationalité de chacun d'eux, le juge déterminera la loi applicable, sauf si la personne possède aussi vis-à-vis de l'Egypte la nationalité Egyptienne, auquel cas la loi applicable sera obligatoirement la loi Egyptienne (V. R. O. J., art. 30).

La réforme introduite pour la compétence en matière de statut personnel n'est donc pas suffisante, car elle laisse subsister toujours la pluralité de juridictions de laquelle l'Egypte a tant souffert.

b) *Les modifications apportées à la compétence civile et commerciale proprement dite des tribunaux mixtes par les articles 33 à 43 du nouveau R.O.J.*

Trois points retiendront notre attention : les atteintes à la théorie de l'Intérêt Mixte, la compétence des Tribunaux Mixtes en matière d'actions accessoires et leur compétence administrative ou contentieux indemnitaire.

(1) Wathelet : *Le Traité d'Alliance Anglo-Egyptien du 26 août 1936 et la Convention de Montreux du 8 mai 1937 concernant la suppression des capitulations en Egypte* : op. cit.

a) Les atteintes à la théorie de l'Intérêt Mixte.

L'article 33 commence par poser un principe général : la compétence des Tribunaux Mixtes est déterminée uniquement par la nationalité des parties réellement en cause, sans égard aux intérêts mixtes qui pourraient être indirectement engagés.

En ce qui concerne la question de la nationalité, une exception est faite cependant pour les sociétés Egyptiennes déjà constituées dans lesquelles entrent des intérêts étrangers sérieux. La compétence des Tribunaux de la Réforme ne saurait donc s'étendre aux sociétés Egyptiennes constituées après l'entrée en vigueur des Accords de Montreux ou dans lesquelles l'intérêt étranger ne serait que minime ou fictif, ni, à plus forte raison, à celles qui auraient dans leurs statuts une clause attributive de compétence au profit des Tribunaux Nationaux, ou qui auraient accepté cette compétence (v. art. 34).

Mais le texte qui a mutilé considérablement la théorie de l'Intérêt Mixte est sans contredit l'article 40 du nouveau R. O. J., qui exclut la compétence Mixte, en cas de cession d'un droit à un étranger, de la mise en cause d'un étranger ou de la constitution d'un prête-nom étranger, lorsque ces actes ont été faits dans le but de distraire des Tribunaux Nationaux la connaissance de ces litiges. Les questions visées à l'article 40 étant d'ordre public, le Tribunal Mixte incompétemment saisi doit se déclarer incompétent d'office.

b) En matière d'actions accessoires.

Les Tribunaux Mixtes, aux termes de l'article 37, ne peuvent plus connaître d'une action accessoire qui n'est pas en soi de leur compétence, même si elle se présente comme accessoire à une action compétemment introduite devant eux, à moins que la juridiction saisie de la dite action n'estime, dans l'intérêt de la justice, devoir renvoyer les parties se pourvoir devant eux. De même les Tribunaux Mixtes peuvent, s'ils le jugent utile, renvoyer une action accessoire de leur compétence par devant les Tribunaux Nationaux compétemment saisis.

En cette matière l'égalité est établie entre les deux juridictions. Nous avons déjà vu en effet que les Tribunaux Mix-

tes s'arrogeaient, au début, le droit de connaître de l'action accessoire, alors même qu'elle se déroulait entre Egyptiens, si l'action principale était engagée devant eux, tandis que la réciprocité n'existait pas pour les Tribunaux Nationaux, qui étaient dans l'impossibilité de juger les étrangers.

c) Compétence administrative et contentieux indemnitaire.

Cette compétence est réglée par l'article 43 du nouveau R. O. J. qui, après avoir fait défense aux Tribunaux Mixtes de connaître directement ou indirectement des actes de souveraineté, de statuer sur la validité de l'application aux étrangers des lois ou règlements Egyptiens et de statuer sur la propriété du domaine public, leur donne néanmoins compétence pour connaître :

1) de toutes contestations, mobilières ou immobilières, entre les étrangers et l'Etat ;

2) de toute action en responsabilité civile intentée par un étranger contre l'Etat à raison de mesures administratives prises en violation des lois ou règlements.

L'interdiction faite aux tribunaux mixtes de statuer sur la validité de l'application aux étrangers des lois ou règlements Egyptiens tire son origine de l'article 5 de l'annexe à l'article 13 du traité anglo-égyptien. Quoi de plus naturel ? Du moment que l'Egypte recouvre la plénitude de sa souveraineté et que les attributions législatives des Tribunaux Mixtes disparaissent, il est normal que ces derniers n'aient pas à donner leur avis au sujet de l'application aux étrangers d'une loi ou d'un décret répondant aux conditions requises par la Constitution égyptienne. Néanmoins ces tribunaux, comme le fait remarquer M. Wathelet, « pourront « toujours examiner si, oui ou non, ils se trouvent en présence d'une loi ou d'un règlement répondant aux conditions requises par le Droit Constitutionnel Egyptien pour « être applicable à l'espèce qui leur est soumise, de même « que, sans pouvoir connaître d'un acte de souveraineté, ils « doivent pouvoir néanmoins s'assurer qu'ils sont bien en « présence d'un acte de souveraineté, avant de prononcer leur « incompétence ».

Il est de même interdit aux Tribunaux Mixtes d'apprécier si la législation à laquelle les étrangers seront soumis n'est pas incompatible avec les principes généralement adoptés dans les législations modernes et ne comporte pas de discrimination au détriment des étrangers. Tout différend à ce sujet ne pourra donc être réglé que par les moyens diplomatiques ou par le recours à la procédure internationale. Les juridictions de la Réforme ne pourront donc plus se poser en champions de la protection des intérêts étrangers, « si on pense à l'irritabilité de l'opinion publique Egyptienne au cours de ces dernières années à l'égard des Tribunaux Mixtes, on ne peut que considérer comme sage cette décision » (1)

Partant de ces principes, nous arrivons à la conclusion suivante : les Tribunaux Mixtes, sans pouvoir interpréter un acte d'administration ou en arrêter l'exécution, sont cependant compétents pour accorder des dommages-intérêts à raison des mesures administratives prises en violation des lois ou règlements.

Il demeure entendu « que l'expression « lois et règlements » doit s'entendre également des dispositions des traités qui, en raison de leur nature, ont dû être transformées « par le Gouvernement Egyptien en texte de droit interne ;

« que le terme : « violation » doit s'entendre non seulement des violations de la lettre, mais aussi des violations de l'esprit de la loi » (voir rapport explicatif).

c) Compétence pénale

a) Les modifications.

L'abolition des Capitulations devait fatalement entraîner la disparition des Tribunaux Consulaires. Par suite, toute la matière pénale, qui était jadis de leur compétence, se trouve dévolue aujourd'hui aux Tribunaux Mixtes.

Non seulement aucune action ne sera reçue à partir du 15 Octobre 1937 devant les juridictions consulaires, mais même les causes intimées avant cette date pourront être transférées aux Tribunaux Mixtes dans les conditions prévues à l'article 53, qui stipule que :

(1) Wathelet : *op. cit.* (Rev Droit International et de législation comparée) (416).

« Les causes commencées avant le 15 Octobre 1937 devant une juridiction consulaire seront continuées devant cette juridiction jusqu'à leur solution définitive.

« Il en sera de même des causes commencées avant cette date devant les Tribunaux Mixtes et qui, en vertu de la présente loi, seraient de la compétence des Tribunaux Nationaux.

« En matière civile, les causes visées aux deux alinéas ci-dessus pourront, à la demande des parties et avec le consentement de tous les intéressés, être déférées aux Tribunaux compétents suivant les dispositions des articles précédents pour y être poursuivies et jugées en l'état de la procédure où elles se trouvent.

« En matière pénale, les juridictions consulaires pourront également déférer aux Tribunaux Mixtes les affaires commencées avant le 15 Octobre » ;

Ce texte concerne aussi bien les matières civile et commerciale que la matière pénale. Mais nous avons réservé son étude jusqu'ici car c'est à propos de la matière pénale qu'il a soulevé des difficultés. En matière civile, une cause est commencée par l'exploit d'assignation, mais, en matière pénale, comme le fait remarquer M. Fernand Braun (1) la question n'est plus aussi limpide. Quand peut-on considérer, dans ce domaine, qu'une cause est commencée ? Est-ce à partir du moment où le prévenu est arrêté ? Est-ce à partir du moment où le Ministère Public prend ses réquisitions ? Le Tribunal Mixte de Mansourah trancha la controverse en jugeant que : « *Par affaires commencées* il faut entendre non seulement celles dans lesquelles un réquisitoire du Ministère Public a saisi le tribunal du jugement, mais aussi celles dans lesquelles une simple enquête a été ouverte ». (2). Contre cette décision le Ministère Public s'est pourvu en Cassation, mais la Cour a rejeté son pourvoi en retenant le point de vue du Tribunal de Mansourah. La question, importante dans les premiers jours de l'entrée en vigueur des accords de Montreux puisqu'elle pouvait donner compétence aux tri-

(1) Fernand Braun, *op. cit.* p. 11.

(2) Voir *journ. des Trib. Mixtes*, n° 2324 des 26-27 janv. 1938.
— — — — — n° 2341 des 7-8 mars 1938.

bunaux consulaires pour connaître de certaines affaires, ne présente plus aujourd'hui qu'un intérêt théorique.

Nous avons donc terminé, en faisant l'étude du nouveau R. O. J., ce qui concernait les questions de compétence et de procédure. Restent donc à examiner les problèmes de l'expulsion et de l'extradition des étrangers.

b) *Expulsion.*

Par sa déclaration n° 4, annexée à la Convention de Montreux, le Gouvernement Egyptien a indiqué qu'il n'entrait pas dans ses intentions d'exercer, durant la période transitoire, son droit d'expulsion à l'égard d'un étranger justiciable des Tribunaux Mixtes qui aura résidé en Egypte pendant au moins cinq années, ni de lui refuser l'accès du territoire égyptien s'il l'a temporairement quitté, sauf dans l'un des cas suivants :

a) s'il a été condamné pour un crime ou pour un délit punissable de plus de trois mois d'emprisonnement ;

b) s'il s'est rendu coupable d'activités de nature subversive ou portant atteinte à l'ordre public ou à la tranquillité, la morale ou la santé publiques ;

c) s'il est indigent et à la charge de l'Etat.

Le Gouvernement Royal Egyptien se proposait en outre d'instituer une Commission Administrative Consultative, en vue de faire examiner par elle les contestations qui pourraient être soulevées au sujet soit de l'identité ou de la nationalité de la personne intéressée, soit de la durée de son séjour, soit de l'existence des faits sur lesquels l'expulsion est basée.

Par un décret du 22 Juin 1938 le Gouvernement a décidé que l'arrêté d'expulsion ne sera pris qu'après convocation de la personne intéressée, afin qu'il lui soit donné connaissance des faits qui lui sont reprochés. Si la personne à expulser désire soulever une contestation, il lui est donné un délai d'un jour franc pour présenter sa défense et des pièces justificatives.

c) *Extradition.*

Cette matière est gouvernée par la déclaration n° 5 du Gouvernement Royal Egyptien :

« Conformément à la pratique généralement adoptée en matière d'extradition, le Gouvernement Royal Egyptien a l'intention d'adopter en cette matière la procédure judiciaire. Les Tribunaux Mixtes auront donc à se prononcer sur la vérification de la régularité de la demande d'extradition, lorsqu'elle concernera un étranger justiciable de ces tribunaux ».

L'ancien régime admettait les Puissances Capitulaires à demander librement la livraison de leurs ressortissants, ce qui permettait aux gouvernements étrangers de « tenir » très étroitement leurs nationaux. Désormais ces derniers sont libres dans leurs opinions et leur activité : ce n'est pas là le résultat le moins curieux de la suppression des Capitulations...

C. — Langues judiciaires

Les Capitulations abolies, et l'organisation des Tribunaux Mixtes durant la période transitoire définie, il reste un mot à dire sur les langues judiciaires employées devant ces tribunaux. L'arabe, l'anglais, le français et l'italien sont maintenus : la seule innovation à signaler ici est celle qui résulte de l'art. 12 (R.O.J. al. 2). Dorénavant le dispositif des sentences sera prononcé dans deux langues judiciaires dont l'une sera obligatoirement l'arabe. Après leur prononcé, les sentences rédigées en langue arabe seront intégralement traduites en langue étrangère.

D. — Fin de la période transitoire

L'étude que nous avons faite concerne la condition des étrangers durant la période transitoire qui doit prendre fin le 14 Octobre 1949. A cette date, tant les Tribunaux Mixtes que ceux des Tribunaux Consulaires qui auraient continué à rendre la justice en matière de statut personnel auront vécu et les affaires pendantes devant eux seront transférées, en l'état et sans frais, aux Tribunaux Nationaux. Il ne faut pas croire cependant que ce privilège juridictionnel temporaire constitue une sorte de « Capitulation » ; pareille idée serait complètement erronée, car les Capitulations ont été abolies purement et simplement par la Convention de Montreux et le

fait du maintien des Tribunaux Mixtes pendant douze ans provient seulement du désir du Gouvernement Egyptien de calmer les appréhensions des étrangers et de les habituer à être jugés par des magistrats Egyptiens.

3) VUE D'ENSEMBLE SUR LA CONFÉRENCE DE MONTREUX

La Conférence de Montreux a réussi et devait réussir, car, comme l'a dit M. Politis, l'Egypte savait ce qu'elle voulait et avait confiance en la justice de sa cause. Déjà, à la veille de la Conférence, M. Meyer écrivait « il apparaît qu'un « égal effort réciproque de compréhension et de bonne volonté, de la part des représentants de l'Egypte et de ceux « des intérêts des Puissances Capitulaires, doit aboutir « au résultat que souhaitent également tous les éléments intéressés à l'avenir de l'Egypte : rendre possible la continuation de la collaboration étrangère dans le cadre des « institutions nationales qui assurent à l'Egypte une parfaite souveraineté de droit et de fait » (1).

Toutes les Puissances conviées par l'Egypte répondirent à son appel, montrant ainsi leur accord unanime pour la suppression des Capitulations, et cet esprit de compréhension n'a jamais cessé de se montrer tout le long des débats qui ont toujours gardé cette atmosphère de cordialité commandée par la confiance mutuelle et par l'amitié séculaire des Egyptiens pour les étrangers, et cela pour le plus grand bien de toutes les parties en cause. Les Etats Capitulaires avaient d'ailleurs compris que toute restriction sérieuse de leur part aurait fait sombrer les négociations et, avec elles, la période transitoire ; il semble en effet que le seul objectif étranger à Montreux ait été la prolongation la plus longue possible de la période d'Egyptianisation des tribunaux mixtes. Les Puissances ont donc eu la main heureuse d'accepter le point de vue Egyptien. De son côté l'Egypte peut se féliciter d'avoir réussi à abolir ces privilèges devenus depuis longtemps injustifiés et injustifiables « sans toucher au maintien des rapports amicaux et de coopération entre Egyptiens et étran-

(1) Georges Meyer : *la Conférence de Montreux : l'Egypte et l'abolition des Capitulations*, (Rev. politique et Parlementaire, 10 avril 1937. n° 509).

« gers résidant en Egypte, pour le plus grand bien de celle-ci » (1).

Position spéciale de la France

La position spéciale de la France était évidemment très délicate à Montreux parce que la France était l'initiatrice ou plutôt la créatrice du système capitulaire et que c'est grâce à ce système qu'elle a pu développer son œuvre si considérable en Egypte. Les capitaux français engagés en Egypte s'élèvent à trente milliards de francs ; au point de vue culturel quarante mille élèves étudient dans des écoles françaises et vingt-cinq mille français vivent en Egypte. Cette position était rendue plus délicate encore par l'absence totale d'intérêts de certaines Puissances et par le but intéressé de certaines autres à gagner l'amitié Egyptienne. M. Deschizeaux précise la position des différentes nations en ces termes : « ...la situation prépondérante qu'elle (l'Angleterre) occupe toujours en Egypte, du seul fait de son alliance, lui assure que les intérêts de ses nationaux seront toujours pris en considération. Le souci de l'Angleterre a été de donner satisfaction à l'Egypte qui, du point de vue religieux et moral, est aujourd'hui la première Puissance de l'Islam.

« Pour des raisons évidentes, l'Italie se préoccupait de se concilier les sympathies égyptiennes...

« Entre ces deux pays la France avait une partie délicate à jouer. Un des soucis de notre diplomatie a été d'une part d'éviter de heurter la politique britannique et surtout de conserver à la politique française son caractère traditionnel de libéralisme et de collaboration amicale... » (2).

(1) Déclaration de Nahas Pacha à la Presse Egyptienne le jour de la signature de l'accord international.

(2) Voir *Rapport* fait à la Chambre des Députés française par M. Deschizeaux au nom de la *Commission des Affaires Etrangères*.

CONCLUSIONS

Nous voici arrivés à la dernière étape ; qu'avons-nous fait ? Notre but initial était de suivre pas à pas la naissance et l'évolution du régime capitulaire ; si en cours de route nous nous sommes arrêtés à des commentaires, c'est que nous ne pouvions nous résigner à dépouiller notre travail de toute personnalité. A côté de l'histoire, il y a la philosophie de l'histoire. Dans le sujet que nous avons traité, cette philosophie est âprement discutée : d'un côté se tiennent les partisans des privilèges capitulaires, de l'autre les orientaux qui réclament pour eux-mêmes et dans leur propre pays un traitement égal à celui des étrangers.

On aura observé que notre travail est au moins aussi historique que juridique, les leçons de l'évolution sociale n'ayant été nulle part aussi sévères qu'en Orient. Nous le reconnaissons volontiers, d'autant plus que nous sommes partisans de ce principe : rechercher systématiquement une origine juridique précise des Capitulations, c'est les condamner à la ruine dès leur établissement. Ces traités devenus si onéreux pour l'Orient ont été l'œuvre de circonstances qui présidèrent à leur naissance et dirigèrent leur extension ; ici le juridique est en contact intime avec l'histoire.

A l'origine, les Capitulations ne sortirent pas de leur cadre judiciaire et commercial très étroit. Plus tard, lorsqu'on a voulu justifier un injustifiable état de choses, on a introduit une idée opposant l'Islam au Christianisme. Les chrétiens d'Orient dont la situation était déjà précaire sous l'administration ottomane furent les seuls à subir les conséquences de ce système. On voit quel abîme sépare l'idée capitulaire d'avant 1535 et les Capitulations telles qu'elles sont comprises aujourd'hui.

La vie des étrangers en Egypte aura connu quatre phases avant le 14 Octobre 1949, date prévue pour la disparition des Tribunaux Mixtes derniers vestiges des traités capitulaires. Ces Tribunaux, dépouillés de leur autorité législative et fiscale par les accords de Montreux, n'ont plus rien de leur as-

pect primitif. Ils ont acquis pour la période transitoire un caractère qu'on aurait dû leur donner dès leur fondation en 1876.

Quelles ont été les conséquences des Capitulations ? La réponse varie suivant l'époque à laquelle on l'applique.

a) Au début la répercussion des traités sur la vie intérieure du pays a été insignifiante. C'est au XIX^e siècle que le « mal capitulaire » prend des allures graves.

b) La seconde phase est celle de l'envahissement anarchique de l'Égypte par les juridictions consulaires.

c) La troisième période commence avec la Réforme, c'est la plus importante parce qu'elle marque le développement le mieux réglé de l'influence étrangère. Ne voir d'une médaille que le revers ne serait ni équitable ni intelligent. Les privilèges européens en Égypte ont frappé le Gouvernement local d'inertie en matière législative, fiscale, pénale et policière. « ...Les Puissances devaient se sentir légèrement em-
« barrassées lorsqu'on appelait leur attention sur le fonctionnement, notamment au pénal, de leur juridiction consulaire. Beaucoup de statistiques furent établies, un certain nombre portées à la Conférence, et je ne peux naturellement qu'en relever quelques-unes au hasard, mais dans l'une d'entre elles on voit que sur cent cas venus au pénal devant le juge consulaire, il y avait seulement 40 affaires qui avaient été retenues par lui pour condamnation ; dans les autres il y avait acquittement, non lieu, classement. Et pour moi, car je dois dire que la seule fois où je pus prendre quelque expérience du fonctionnement de la justice tant indigène que consulaire en Égypte, lorsque le Gouvernement égyptien me fit l'honneur de me désigner comme l'un de ceux qui devaient porter pour lui la parole devant un Tribunal Arbitral siégeant à Vienne, dans une affaire qui est entrée dans l'histoire des arbitrages internationaux « l'affaire Salem », je pus me rendre compte que la justice consulaire, dans l'espèce la justice américaine, au pénal, avait été d'une indifférence, d'une négligence, ou si l'on veut préférer à ces termes un autre plus dur encore, d'une partialité déplorable » (1). Les consuls ont

(1) Voir exposé de M. le Professeur de La Pradelle à la Société de Législation Comparée (séance du Mercredi 30 mars 1938).

continué à conserver certaines de leurs prérogatives incompatibles avec la souveraineté de l'Etat, surtout depuis la Constitution de 1923. Les impôts directs n'ont touché que la fortune immobilière et de mêmes délits ont reçu des sanctions différentes suivant la nationalité des délinquants. La juridiction mixte a constamment étendu sa compétence au détriment des juridictions indigènes et l'Assemblée législative de la Cour a joué un rôle de censure sur les lois locales. Tel est l'envers du décor.

Peu de pays ont eu un essor aussi rapide que celui de l'Égypte. Trois quarts de siècle ont suffi pour sortir des ténèbres, et replacer parmi les nations civilisées un pays que l'administration impériale ottomane avait soumis à un régime de féodalité. Deux facteurs déterminent cette renaissance : le caractère nettement européen d'Ismail Pacha et la collaboration étrangère. Cette dette dont on a voulu accabler la mémoire du magnifique Khédive, qu'est-elle par comparaison aux résultats de son œuvre ? Sans aucun doute les capitaux étrangers ont aidé la Vallée du Nil. Au Khédive Ismaïl seul, revient le mérite d'avoir autant que possible régularisé les relations entre ces capitaux et le Gouvernement local. Si, depuis lors, l'Égypte n'a pu élaguer l'arbre capitulaire, l'occupation anglaise en est responsable.

L'influence heureuse de l'exemple européen eut une première conséquence dans la création des tribunaux indigènes laïcs, la laïcisation des tribunaux est sans contredit un facteur essentiel de progrès.

L'Instruction publique, elle aussi, doit aux étrangers une part de son développement. A côté des institutions égyptiennes, des établissements européens ont répandu la culture de leur pays d'origine. La France a là une page des plus riches.

Les techniciens venus d'Europe ont aidé le Gouvernement dans toutes ses entreprises, c'est grâce aux banques que s'établirent les échanges fonciers commerciaux et industriels. Les variétés de coton portent des noms étrangers.

Cette collaboration européenne, dont l'Égypte a encore besoin, a été largement payée ; ce pays garde une dette de

reconnaissance, plus intéressante, certes, que la Dette Publique, jusqu'au jour où la civilisation égyptienne pourra comme autrefois redevenir un des flambeaux du monde.

d) Dans la période transitoire allant de 1937 à 1949 les étrangers devenus les égaux des Egyptiens sont jugés par des tribunaux à tendances de plus en plus égyptiennes. Au moment où nous écrivons ces lignes, quatorze mois après la signature des accords de Montreux, nul européen n'a pu encore se plaindre d'une discrimination en sa défaveur ou d'un traitement arbitraire. De nouveaux impôts vont être créés ; ils toucheront le commerce plus que l'agriculture. Il est vrai que le grand commerce est tenu par des européens, mais il n'est pas juste que cette branche de l'activité nationale ne rapporte rien à l'Etat. En Europe même est-il un commerce qui ne soit taxé ? Nous sommes persuadés, surtout après que l'égalité de traitement aura été partout rétablie, que la xénophobie n'est pas près de constituer un réel péril pour les Européens d'Orient. Les cas sporadiques ne doivent pas être généralisés en lois.

Un autre grave danger menace l'Europe : le jour où les orientaux, grands fournisseurs de matières premières et non moins grands consommateurs de produits fabriqués, pourront se dispenser d'importer, ce jour-là la prospérité et la civilisation européennes seront frappées à mort.

« Il y aura toujours une justice mixte » écrivait en 1914 le président Laloé. Discuter aujourd'hui une pareille formule, ne serait-ce pas philosopher après les événements ? Aussi bien nous contentons-nous d'affirmer : *il y aura toujours des étrangers en Egypte*. L'importance des capitaux placés dans le pays, la position géographique de la Vallée du Nil, lui permettent moins qu'à toute autre de s'isoler du monde. « La Providence l'a voulu » disait Sir Austen Chamberlain. L'histoire en est témoin. Depuis les Pharaons une foule de races et de civilisations se coudoient sur le territoire millénaire. Aujourd'hui plus que jamais, l'Egypte a une position internationale de premier plan. Grâce à une entreprise due au génie et aux capitaux Français, l'isthme reliant l'Asie et l'Afrique est devenu le trait d'union entre

deux mondes. Le Canal de Suez, ouvrage stratégique et commercial sans pareil, a été le couronnement et demeurera le témoin de l'œuvre, si vaste, de la France en Orient.

Cette statue de Ferdinand de Lesseps, que M. Louis Bertrand craignait de voir s'engloutir dans les flots, est impérissable. Il est des monuments, en Egypte surtout, qui durent plus que les civilisations. La Vallée du Nil est la terre du souvenir. C'est bien pour cela qu'en se rappelant les privilèges humiliants qu'ils subirent, les égyptiens se souviendront avec reconnaissance de Moustafa El Nahas Pacha et de ses collaborateurs qui recueillirent à Montreux les fruits du germe qu'avait semé Saad'Zaghloul.

Vu : *Le Président de la thèse,*
JOSEPH-BARTHÉLEMY

Vu : *Le Doyen,*
G. RIPERT

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

I

- Fauchille. — *Traité de droit international public* (Paris).
Petot. — *Cours d'Histoire du droit* (Faculté de droit de Paris 1932-33).

II

OUVRAGES SPECIAUX

Français

- Abou Khater Jamil. — *La Condition des étrangers en Syrie et au Liban* (thèse Paris 1933).
Aly bey Koréi. — *Condition juridique des sujets et protégés musulmans des puissances étrangères dans l'empire Ottoman et spécialement en Egypte* (Thèse Paris 1913).
Assabghy Bey. — *Les Accords de Montreux pour la suppression des Capitulations et des Tribunaux mixtes en Egypte*.
Bahi-el-Din Barakat. — *Privilèges et immunités dont jouissent les étrangers en Egypte* (Thèse Montpellier 1912).
Bourguet Alfred. — *La France et l'Angleterre en Egypte* (Paris 1897).
Dykmans. — *Le Statut Contemporain des étrangers en Egypte* (1933). (Préface de Van Ackere).
Fahmi Aziz. — *La Conférence de Montreux 1937 et l'abolition des Capitulations en Egypte*. (Thèse Paris 1938).
Hanotaux. — *Histoire de la Nation Egyptienne*.
Lamba. — *De l'Evolution de la Condition juridique des Européens en Egypte* (Paris 1896).
Lavallé. — *Histoire de la Turquie*.
G. Meyer. — *L'Egypte Contemporaine et les Capitulations* (Thèse Paris 1930).
Pace (Umberto). — *Les Codes Mixtes d'Egypte*.
Du Rausas. — *Le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman* (Paris 1902).

- H. de Vaujany. — *Histoire de l'Egypte* (Le Caire 1881).
 De Wée. — *De la Compétence des Juridictions Mixtes d'Egypte* (Bruxelles 1926).

Arabes

- Ahmed Fathy Zaghloul. — *Le Barreau*.
 Amin el Rihani. — *Les malheurs*.
 Mohamed Abdel Bari. — *Les privilèges étrangers*. (Préface de Sanhoury Bey).
 Raféi Bey. — *L'époque d'Ismaïl*.
 Sadek Fahmi Bey. — *Introduction philosophique et historique à l'explication du Code Civil*.
 Son Altesse le Prince Omar Toussoun. — *Les Finances Egyptiennes*.

ARTICLES

- Braun Fernand. — *La Convention de Montreux et ses difficultés d'application* (Nouvelle Revue de Droit International Privé, N° 2 1938).
 J. J. Craig. — *Les Finances Publiques de l'Egypte contemporaine* 1930).
 Gordon (Ezekiel). — *Le Traité Anglo-Egyptien du 26 Août 1936 et le Statut International Nouveau de l'Egypte*. — (Revue de Droit International et de Législation Comparée).
 Kouri (Charles). — *La justice en Egypte du temps de Mahomed Ali jusqu'à la Réforme*. — *Journal des Tribunaux Mixtes* N° 2159 année 1937.
 A. de La Pradelle. — *Communication sur la suppression des Capitulations en Egypte* (Exposé à la Société de Législation Comparée. — Séance du Mercredi 30 Mars 1938).
 Meyer (Georges). — *Egypte et Grande-Bretagne* (Revue Politique et Parlementaire. — 10 Février 1936. — N° 495).
La Conférence de Montreux : l'Egypte et l'abolition des Capitulations (Revue Politique et Parlementaire — 10 Avril 1937).
Après Montreux (Affaires étrangères — Juin 1937).
 Pernot Maurice. — *La Conférence de Montreux* (Affaires étrangères — Mai 1937).
 Pinon René. — *Le traité d'alliance entre l'Angleterre et l'Egypte* (Affaires étrangères — Janvier 1937).

- Pupikofer (M.). — *Les Capitulations et le régime douanier égyptien* (*Journal des Tribunaux Mixtes* 1930).
- Wathelet. — *Le traité d'alliance Anglo-Egyptien du 26 Août 1936 et la Convention de Montreux du 8 Mai 1937 concernant la suppression des Capitulations en Egypte* (*Revue du Droit International et de Législation comparée*).

DIVERS

- Deschizeaux. — *Rapport, à la Chambre des Députés Française, au nom de la Commission des Affaires étrangères* (Séance de la ratification des accords de Montreux).

LIVRE D'OR DU CINQUANTENAIRE DES TRIBUNAUX MIXTES D'EGYPTE

- A. Comanos Bey. — *Le rôle du Parquet Mixte et la juridiction en matière pénale*.
- Michael Hansson. — *Les Tribunaux Mixtes et la Guerre*.
- E.-G. de Hereros. — *Les Tribunaux Mixtes d'Egypte*.
- Francis Laloe. — *Le Rôle législatif de la Juridiction Mixte*.
- Th. Lebsohn. — *Les projets de 1920 pour la reconstitution des Tribunaux Mixtes*.
- Messina. — *La notion du droit Naturel et de l'équité dans la Jurisprudence Mixte*.
- Pangalo. — *L'âge héroïque*.
- Procès-verbaux de la Conférence de Montreux.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	9
--------------------	---

CHAPITRE I

Etymologie, définition et origine des Capitulations

I. — Etymologie	17
II. — Définition	18
III. — Origines (avant 1535)	18

CHAPITRE II

Les Capitulations de 1535, 1673 et 1740

I. — La Capitulation de 1535	39
II. — La Capitulation de 1673	48
III. — La Capitulation de 1740	54

CHAPITRE III

Aperçu historique. — La coutume en Egypte (1740-1867)

I. — Aperçu historique	69
a. — La justice indigène, 1805-1884	74
b. — La douane	79
c. — Les impôts	82
II. — La Coutume en Egypte	86
a. — Son histoire	86
b. — Son système	94
c. — Ses conséquences	100

CHAPITRE IV

La Réforme

I. — Les négociations	107
II. — Le Droit Mixte	118
III. — Ce que devait être la Réforme. — Ce qu'elle a été	121
IV. — Les Tribunaux de la Réforme	126
a. — Matières civiles et commerciales ordinaires	126
b. — Matières de statut réel, ou actions réelles immobilières.	127
c. — Matières de statut personnel	127
d. — Matières pénales	127
V. — Restrictions apportées à la compétence Mixte ..	134
VI. — Ce que sont en réalité les Tribunaux de la Réforme	136
VII. — Développement de la Réforme	139
VIII. — Théorie de l'Intérêt Mixte. — Ses applications	139
a. — Sociétés anonymes	143
b. — Administrations Khédiviales, Princières et Gouvernementales	147
c. — Service sanitaire maritime et quarantenaire	151
d. — Municipalité d'Alexandrie	152
e. — Caisse de la Dette Publique	153
f. — Juridiction administrative	153
g. — Matière immobilière	158
IX. — Position législative de la Réforme	160
a. — Pénal. — Les tribulations de la police	160
b. — La Réforme dans le système législatif civil	167
X. — Le rôle de la Jurisprudence Mixte	172

CHAPITRE V

Les Capitulations extra-judiciaires et les projets de modification et d'extension de la Réforme

I. — Les étrangers et les Impôts	175
a. — Situation des étrangers	175
b. — Conférence de Londres 1885. — Ses conséquences	183

II. — Le Régime douanier	190
III. — Projets de Modification et d'extension de la Ré- forme. — Les Projets Brunyate (1917-1918)	207

CHAPITRE VI

**Le Traité Anglo-Egyptien du 26 Août 1936
et la Conférence de Montreux**

I. — Le Traité Anglo-Egyptien	223
II. — La Conférence de Montreux	229
1. — La Convention	231
a. — Abolition des Capitulations	231
b. — Législation	233
c. — Autres stipulations	235
2. — Le Règlement d'Organisation Judiciaire	239
A. — Organisation et Composition des Tribunaux Mixtes et du Parquet Mixte	239
a. — Tribunaux	239
b. — Le Parquet	241
B. — Compétence des Tribunaux Mixtes	243
a. — Compétence razione personae	243
b. — Compétence razione materiae	247
a. — Le statut personnel	248
b. — Les Modifications apportées à la Compétence civile et commerciale proprement dite des Tribunaux Mixtes par les articles 33 à 43 du nouveau R. O. J.	250
c. — Compétence pénale	253
a. — Les modifications	253
b. — Expulsion	255
c. — Extradition	255
C. — Langues Judiciaires	256
D. — Fin de la Période Transitoire	256
3. — Vue d'Ensemble sur la Conférence de Montreux	257
Position spéciale de la France	258
CONCLUSIONS	259

